Niveau(x) d'enseignement: 0 Numéro EDUQ : 8870415
Centre d'intérêt: 130

Groupe de travail sur l'évolution de l'Université du Québec.

Rapport du Groupe de travail sur l'évolution de l'Université du Québec. -- [Québec?] : Le Groupe, 1987.
83 p. ; 26 cm.

Titre de la couv.

ISBN 2-550-17746-0

Descripteur(s): Nomination * Procédures * Sélection des administrateurs * Plan de développement * Financement * Rôle de l'université * Universitaire (Ordre d'enseignement)

Identificateur(s) de nom: Université du Québec * Institut national de la recherche scientifique (Québec) * Institut Armand Frappier * Ecole nationale d'administration publique * Ecole de technologie supérieure * Télé-Université * Université du Québec à Montréal

Le MESS créait, en décembre 1986, un groupe de travail dont le mandat était d'étudier: 1. la procédure de nomination des membres du Conseil d'administration et de l'Assemblée des gouverneurs de l'Université du Québec; 2. les problèmes d'orientation et de financement des universités du Québec en région eu égard à leur mission; 3. les problèmes d'orientation et de financement des instituts de recherche, eu égard à leur mission; 4. le rôle du siège social en fonction des exigences de l'avenir; 5. tout autre élément discuté lors de la Commission parlementaire sur l'éducation entre le 16 septembre et 21 octobre 1986. Dans son rapport, le groupe de travail aborde tous les points qui lui ont été confiés dans le mandat qu'il a reçu, et traite en conclusion du rôle et du statut de l'UQAM au sein du réseau de l'université du Québec.

Type de document: r

EDUQ 8870415

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ÉVOLUTION DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

QUÉBEC, 29 JUIN 1987

Dépôt légal: troisième trimestre 1987
Troisième tirage, juillet 1987
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

ISBN: 2-550-17745-2 (édition complète)
2-550-17746-0 (volume 1)

EDUQ 8870415

Québec, le 29 juin 1987

Monsieur Claude Ryan
Ministre de l'Enseignement
supérieur et de la Science
Édifice "G", 15e étage
1035, rue De La Chevrotière
Québec
G1R 5A5

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous remettre le rapport du Groupe de travail sur les voies de développement les plus appropriées pour le réseau de l'Université du Québec et ses établissements en relation avec les orientations et les problèmes de financement identifiés lors de la Commission parlementaire.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les plus respectueux.

Robert Després
Président du groupe

Paul Gourdeau

Pierre Harvey

John O'Brien

Membres

TABLE DES MATIERES

		Page
1-	EXPOSE DE LA SITUATION	1
1.1	Les circonstances de la mise sur pied du groupe de travail	1
1.2	Le Groupe de travail: nature, composition, mandat	2
1.3	Les travaux du Groupe: séquence, méthode de travail	4
2-	LES PROCEDURES DE NOMINATION	6
2.1	Les procédures en vigueur	6
2.2	La problématique actuelle	6
2.3	Propositions quant à l'amélioration des prodécures de nomination	8
3-	LES ORIENTATIONS ET LE FINANCEMENT DES UNIVERSITES EN RÉGION	11
3.1	La mission des universités en région	11
3.2	Les universités en région: une définition opérationnelle	12
3.3	La problématique actuelle des universités en région	13
3.4	Propositions quant à l'orientation et au financement de l'Enseignement supérieur en région	16
4-	LES ORIENTATIONS ET LE FINANCEMENT DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE	21
4.1	La mission de l'Institut	21
4.2	La problématique actuelle	24
4.3	Propositions quant à l'orientation et au financement de l'INRS	27
5-	LES ORIENTATIONS ET LE FINANCEMENT DE L'INSTITUT ARMAND FRAPPIER	30
5.1	La mission de l'Institut	30
5.2	La problématique actuelle de l'Institut	32
5.3	Propositions quant aux orientations et au financement de l'Institut	35

TABLE DES MATIERES (suite)

		Page
6-	LES ORIENTATIONS ET LE FINANCEMENT DE L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE	39
6.1	La mission de l'ENAP	39
6.2	La problématique actuelle de l'Ecole	41
6.3	Propositions quant aux orientations et au financement de l'ENAP	46
7-	L'ECOLE DE TECHNOLOGIE SUPERIEURE	52
7.1	La mission de l'ETS	52
7.2	La problématique actuelle	55
7.3	Propositions quant à la reconnaissance des diplômés et au développement de l'ETS	57
8-	LES ORIENTATIONS, LE FINANCEMENT ET LE STATUT DE LA TELE-UNIVERSITE	60
8.1	La mission actuelle de la Télé-université	60
8.2	La problématique actuelle	63
8.3	Les voies de solution quant aux orientations, au financement et au statut de la Télé-université	67
9-	L'EVOLUTION DU ROLE DU SIEGE SOCIAL DE L'UNIVERSITE DU QUEBEC	72
9.1	Les fonctions de la Corporation centrale	72
9.2	La problématique actuelle	76
9.3	Quelques hypothèses quant à l'évolution du rôle, des fonctions et de l'organisation de l'UQ	78
10-	LE ROLE ET LE STATUT DE L'UQAM AU SEIN DU RESEAU DE L'UNIVERSITE DU QUEBEC	82

1- EXPOSE DE LA SITUATION

1.1 Les circonstances de la mise sur pied du groupe de travail.

La Commission permanente de l'éducation et de la main-d'oeuvre de l'Assemblée nationale tenait l'automne dernier une "Consultation générale dans le but d'évaluer les orientations et le cadre de financement du réseau universitaire québécois". Du 16 septembre au 21 octobre, les établissements universitaires et les groupes s'intéressant au développement de l'enseignement au Québec étaient reçus en audience par la Commission, à laquelle ils faisaient part de leurs points de vue et recommandations quant aux thèmes de réflexion proposés dans le cadre général du mandat ci-haut énoncé:

- niveau des subventions à l'enseignement supérieur;
- répartition des subventions entre les universités;
- endettement des institutions universitaires;
- participation du gouvernement fédéral au financement des universités;
- sources de revenus des universités autres que les subventions gouvernementales;
- modalités d'aide financière aux étudiants;
- frais directs et indirects de la recherche;
- financement de celle-ci au sein des universités...

L'Université du Québec et ses unités constituantes ont présenté à la Commission douze mémoires (1) dans lesquels elles faisaient part à celle-ci des points de vue institutionnels sur les thèmes soumis à consultation; elles y abordaient en outre des questions propres à

(1) En outre, vingt autres mémoires élaborés par des groupes de professeurs, par des groupes d'étudiants ou par des groupes représentatifs des milieux socio-économiques et culturels des régions desservies par le réseau de l'Université du Québec apportaient à la Commission des témoignages particuliers sur l'un ou l'autre des thèmes discutés ou sur des aspects spécifiques du rôle des universités dans la région.

l'Université du Québec, à sa présence en régions, à son organisation en réseau, à la diversité des rôles de ses unités constituantes, à la spécificité de ses problèmes de financement...

L'ampleur des problèmes soulevés par l'Université ou par ses composantes, d'une part, et le nombre ainsi que la variété des questions posées par les membres de la Commission, et particulièrement par le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, d'autre part, appelaient des analyses et des réflexions supplémentaires, en même temps que des conclusions "élaborées à froid". C'est dans le but de pousser plus avant les réflexions et analyses amorcées à l'occasion de la Commission parlementaire de l'automne 1986 que le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science mettait sur pied, en décembre dernier, le présent groupe de travail.

1.2 Le Groupe de travail: nature, composition, mandat et échéancier

En annexe d'une lettre adressée au président de l'Université du Québec, monsieur Gilles Boulet, le 17 décembre 1986, le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science, monsieur Claude Ryan, décrit en ces termes la nature, la composition, le mandat et l'échéancier du groupe de travail:

Nature

Groupe de travail formé par le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science avec l'accord du président de l'Université du Québec pour proposer au ministre les voies de développement les plus appropriées pour le réseau de l'Université du Québec et ses établissements, en relation avec les orientations et les problèmes de financement identifiés lors de la commission parlementaire.

Composition

Président: M. Robert Després, administrateur, président de l'Université du Québec de 1973 à 1978, président fondateur de la Régie de l'assurance-maladie du Québec de 1969 à 1973, président du Conseil d'administration d'Energie atomique du Canada de 1980 à 1986;

Membres : M. Pierre Harvey, économiste, directeur de l'Ecole des Hautes études commerciales de 1982 jusqu'au 31 décembre 1986;

M. John O'Brien, administrateur, recteur de l'Université Concordia de 1974 à 1984 et actuellement professeur d'économique à l'Université Concordia;

M. Paul Gourdeau, industriel et administrateur, vice-président de la Chambre de Commerce de la Province de Québec de 1971 à 1973, Gouverneur de l'Assemblée des Gouverneurs de l'Université du Québec de 1976 à 1983.

Personnes ressources:

M. Michel Leclerc, vice-président de l'Université du Québec;

M. Pascal Parent,
curé de Ste-Blandine,
ancien recteur de l'Université du Québec
à Rimouski;

Mme Céline Germain, attachée politique,
cabinet du ministre de l'Enseignement
supérieur et de la Science. (2)

Secrétaire du
Comité:

M. Louis Pelletier, administrateur,
Direction générale de l'enseignement
et de la recherche universitaire.

Mandat

1. Etudier la procédure de nomination des membres du Conseil d'administration et de l'Assemblée des gouverneurs;

2. étudier les problèmes d'orientation et de financement des universités en région eu égard à leur mission;

(2) Monsieur André Fortier, chef de cabinet du ministre, a remplacé Madame Germain à partir du 23 mai.

3. étudier les problèmes d'orientation et de financement des instituts de recherche, eu égard à leur mission;

4. étudier le rôle du siège social en fonction des exigences de l'avenir;

5. étudier tout autre élément discuté lors de la commission parlementaire.

Echéancier

31 mai ou plus tôt (3): remise du rapport au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science".

Lors de sa rencontre avec les membres du Groupe de travail, le 19 janvier, le Ministre précisait l'article 5 du mandat général du 17 décembre en y incluant trois mandats spécifiques:

. l'extension des activités de l'Ecole de technologie supérieure (ETS);

. les orientations et les modalités de fonctionnement de l'ENAP;

. le rôle de la Télé-université (TELUQ) et de l'enseignement à distance au sein du réseau de l'Université du Québec.

Ultérieurement, il y ajoutait l'étude du statut de l'UQAM au sein du réseau de l'Université du Québec, statut ayant déjà fait l'objet d'un rapport spécial, le Rapport Gourdeau (4).

1.3 Les travaux du Groupe: séquence, méthode de travail

1- Les réunions du Groupe de travail

Le groupe de travail a tenu 16 réunions, les

. 19 janvier,
. 2, 6, 13 février,
. 16, 20, 23, 25 mars,
. 1er, 22, 23 mai,
. 1er, 2, 5, 23 et 29 juin.

(3) Il a été convenu depuis lors de reporter cette échéance au 30 juin.

(4) Présenté à l'Assemblée des Gouverneurs le 17 octobre 1984.

2- La méthode de travail et les principes de référence

En raison de l'ampleur de son mandat et des échéances serrées qui lui étaient données, le Groupe de travail a concentré ses travaux sur l'analyse et la discussion de la documentation existante sur chacun des thèmes soumis à son attention. Outre les documents déposés en Commission parlementaire, le comité s'est particulièrement penché sur le Rapport Gobeil (5), le Rapport Bovey (6), plusieurs rapports du Conseil des universités ainsi que des rapports d'organismes divers (OSA, Conseil supérieur de l'Education...) auxquels il sera fait référence chaque fois que nécessaire.

A propos de la Corporation centrale, les mémoires de l'UQ et des unités constituantes à la Commission parlementaire ont servi de base à la réflexion du Groupe de travail, qui s'est inspiré aussi d'une analyse comparative de "L'Université en réseau aux Etats-Unis et au Québec" (7) élaborée par le Secrétaire général de l'Université du Québec.

En raison de l'abondance de la documentation disponible et des audiences toutes récentes de la Commission parlementaire, le Groupe de travail n'a pas jugé utile de tenir d'audiences particulières, puisque les institutions concernées et les organismes intéressés du milieu venaient tout juste de faire connaître leurs vues sur les questions soumises à la considération du Groupe de travail, sans oublier de mentionner que la rigueur des échéances a aussi influé sur cette décision.

Le rappel de quelques faits chiffrés portant sur l'ensemble du réseau de l'Université du Québec peut être utile à la compréhension des problèmes soumis à l'attention du Groupe de travail. Celui-ci propose donc un bref tableau de "L'Université du Québec en quelques chiffres", portant sur les années 1985-86 et 1986-87, et constituant les deux premières annexes au présent document.

(5) "Rapports du Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales", Québec, 26 mai 1986, 47 p.

(6) "Les universités de l'Ontario. Option pour l'avenir", Rapport de la Commission chargée d'étudier l'avenir des universités de l'Ontario, décembre 1984, 70 p.

(7) Ce document est disponible, sur demande, au Secrétariat général de l'Université du Québec.

2- LES PROCEDURES DE NOMINATION

2.1 Les procédures en vigueur

Les annexes 3 et 4, ci-jointes, contiennent respectivement les procédures de nomination des chefs d'établissement du réseau de l'Université du Québec, et celles des membres représentant les milieux socio-économiques au sein des Conseils d'administration des universités constituantes, instituts de recherche et écoles supérieures.

La nomination du président de l'Université relève de l'autorité exclusive du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science qui recommande au Gouvernement la nomination d'un candidat.

Quant à la nomination des professeurs et des étudiants au sein de l'Assemblée des gouverneurs, elle est régie par des procédures et règles d'application ci-annexées (Annexes 5 et 6), qui fixent les modalités d'élection au suffrage universel au sein des communautés professorale et étudiante, selon un ordre de rotation prédéterminé entre les unités constituantes du réseau. Mutatis mutandis, les mêmes règles valent pour la nomination des professeurs et des étudiants au conseil d'administration des établissements. Elles sont le fruit d'ententes formelles avec les groupes considérés.

2.2 La problématique actuelle

L'Université du Québec a fait valoir que les procédures de nominations du président, des chefs d'établissement et des membres de l'Assemblée des gouverneurs et des conseils d'administration relèvent, entre autres,

- d'objectifs de participation la plus large possible de tous les membres de la communauté universitaire aux décisions qui sont susceptibles d'influencer les orientations et l'organisation de l'établissement;

- d'objectifs, établis eux aussi lors de la création de l'Université, d'interaction la plus profonde possible avec le milieu socio-économique desservi.

Les modalités de choix des candidats à la présidence de l'Université du Québec sont déterminées par le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science. Il semble qu'elles donnent satisfaction.

Le Groupe de travail considère que les procédures de nomination des chefs d'établissement, qui font une large place à la consultation des membres de la communauté interne, présentent un certain nombre d'inconvénients:

- elles s'étendent généralement sur une période trop longue (six mois environ);
- elles limitent la liberté de choix de l'Assemblée des gouverneurs et du ministre;
- elles n'encouragent pas les candidatures externes, en raison de leur caractère public et de leur assimilation fréquente à un processus quasi électoral.
- elles peuvent survenir en période de négociation de conventions collectives de travail ou même de grève.

Quant aux représentants du milieu socio-économique, le Groupe de travail estime que leur nombre relativement faible au sein des conseils d'administration et de l'Assemblée des gouverneurs ne permet pas au milieu d'exercer une influence suffisante sur les orientations des universités. En outre, les procédures actuelles imposent au Ministre de telles contraintes qu'il n'a guère de liberté pour s'assurer d'une représentation équilibrée du milieu socio-économique. Le respect de l'objectif de représentation de ce milieu exigerait que le Ministre ait dans ce domaine entière liberté de choix.

Ajoutons, comme élément de cette problématique, que la rationalité de l'organisation du système d'enseignement post-secondaire exigerait normalement une meilleure coordination des rôles, des activités, des services et de l'utilisation des équipements entre les cegeps et les universités. Déjà, la Loi sur l'Université du Québec prévoit à son article 32 d) la nomination d'un représentant des cegeps au sein du Conseil d'administration des universités constituantes. Il devrait en être de même à l'Assemblée des gouverneurs.

2.3 Propositions quant à l'amélioration des procédures de nomination

Selon le Groupe de travail, toute amélioration des procédures de nomination, conformément aux objectifs initiaux de l'Université du Québec, doit s'inspirer d'un certain nombre de principes:

- une présence du milieu aussi active que possible;
- la recherche d'une plus grande imputabilité sociale;
- la recherche d'une dynamique externe qui tende à équilibrer la dynamique interne et à éviter une auto-fécondation (inbreeding) trop poussée;
- une simplification des procédures favorisant le maintien des candidatures externes.

Considérant les divers aspects de la question et les principes qui précèdent, il convient donc de distinguer trois types de nominations: celle du président de l'Université, celle des chefs d'établissements, et celle des représentants du milieu socio-économique au sein de l'Assemblée des gouverneurs et des conseils d'administration des unités constituantes.

- Dans le cas de la nomination du président de l'Université, les modalités actuelles donnent satisfaction aux parties concernées et ne semblent pas avoir suscité de difficultés jusqu'à maintenant; il ne serait donc pas opportun de les modifier.
- Dans le cas des chefs d'établissements, l'annexe 3 fait état, schématiquement, des solutions proposées, par comparaison aux procédures actuelles.
- Dans le cas des représentants socio-économiques, il conviendrait d'en augmenter le nombre, afin d'assurer un meilleur équilibre entre représentation du milieu et représentation de la communauté universitaire, au sein de l'Assemblée des gouverneurs (composée actuellement de vingt-deux membres) ou des conseils d'administration (composés actuellement de quatorze membres au moins); afin d'augmenter encore l'influence de cette catégorie de membres, il conviendrait aussi de donner à l'un d'eux la présidence du conseil d'administration. Enfin, confier au ministre l'entière responsabilité, non seulement de la nomination finale

mais aussi du choix des candidats et de la procédure y conduisant, garantirait mieux l'équilibre et l'importance de la représentation du milieu.

La nomination des professeurs et des étudiants obéissant à des procédures et règles élaborées à la suite d'ententes avec les parties concernées, il n'y aurait pas lieu de les modifier avant qu'elles n'aient été remises en cause par l'une ou l'autre des parties.

En conséquence, le Groupe de travail recommande:

RECOMMANDATION 1

QUE le Président de l'Université du Québec continue comme dans le passé d'être nommé par le Conseil des ministres, sur recommandation du Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science.

RECOMMANDATION 2

QUE les chefs d'établissement soient dorénavant nommés par l'Assemblée des gouverneurs, et que soit modifié en conséquence l'article 38 de la Loi sur l'Université du Québec.

RECOMMANDATION 3

QUE, aux fins de simplification du processus de nomination et d'un appel plus aisé à des candidatures externes, les procédures de nomination des chefs d'établissement soient modifiées dans le sens indiqué à l'annexe 3.

RECOMMANDATION 4

QUE soit amendé l'article 7 e) de la loi de l'Université du Québec (composition de l'Assemblée des gouverneurs) afin qu'il indique que dorénavant 6 personnes (dont un représentant des Cégeps), au lieu de 3, sont "nommées pour 3 ans par le Gouvernement, sur la recommandation du Ministre..."

RECOMMANDATION 5

QUE soit amendé l'article 32 f) de la loi de l'Université du Québec (composition du Conseil d'administration des universités constituantes) afin qu'il soit indiqué que dorénavant cinq personnes, au lieu de trois, sont nommées pour 3 ans par le Ministre.

QUE le Conseil d'administration des universités constituantes soit présidé par un représentant du milieu socio-économique.

RECOMMANDATION 6

QUE de semblables amendements, mutatis mutandis, soient apportés aux articles correspondants des lettres-patentes des Instituts de recherche et Ecoles supérieures suivants: IAF (article 4), INRS (article 3), ENAP (article 3 a)).

RECOMMANDATION 7

QUE la responsabilité d'élaboration de la procédure de choix des représentants socio-économiques relève dorénavant du Ministre.

QUE soit abrogée en conséquence la "procédure de désignation des membres socio-économiques siégeant sur les conseils d'administration des universités constituantes, instituts et écoles supérieures", adoptée par la Résolution A-232-3093 du 12 mai 1982.

3- LES ORIENTATIONS ET LE FINANCEMENT DES UNIVERSITES EN REGION

3.1 La mission des universités en région telle que définie:

. Par la Loi sur l'Université du Québec

La SECTION III de la Loi sur l'Université du Québec (articles 27 à 49) porte en entier sur les "Universités constituantes". L'article 30 définit plus particulièrement les "objets" de ce type d'établissement:

> "Une université constituante a pour objet l'enseignement supérieur et la recherche; elle doit notamment, dans le cadre de cet objet, contribuer à la formation des maîtres".

Tous les autres articles de cette section sont, peu ou prou, consacrés à la détermination de l'encadrement corporatif des universités constituantes et n'ajoutent rien à l'article 30 en ce qui a trait aux rôles et aux orientations de ces dernières.

. Par les Lettres patentes des universités

Les Lettres patentes des universités constituantes ne sont guère plus explicites. Toutes répètent que ces établissements ont "pour objet l'enseignement supérieur et la recherche". Dans le cas de Rimouski, les Lettres patentes ajoutent que

> "Dans le cadre de cet objet général, l'Université du Québec à Rimouski doit, notamment, développer les études avancées et la recherche dans le domaine de l'océanologie;" (article 2).

. Par l'avis du Conseil des universités

Confirmant après une longue étude de la question la décision du Gouvernement et des législateurs, le Conseil des universités du Québec pouvait établir dans son rapport sur les orientations de l'Enseignement supérieur

> "Qu'il ne convient pas de limiter à priori le développement vertical d'une université... parce que le concept d'UNIVERSITE est par essence globalisant: il comprend enseignement et recherche, avec ou sans troisième cycle, recherche fondamentale et application de la connaissance, enseignement théorique et enseignement orienté vers des fonctions de travail..."(8)

3.2 Les universités en région: une définition opérationnelle

Il est donc reconnu depuis 1973 qu'une université en région est:

. une université de plein exercice;

. une université pouvant offrir une gamme de programmes de premier cycle aussi complète que possible;

. une université ayant pour priorité le développement des ressources humaines d'une région donnée;

. une université qui, en fonction du même principe, peut décider a contrario de ne pas oeuvrer dans tous les champs du savoir s'il s'avère que certains d'entre eux ne constituent pas un besoin prioritaire de la région desservie;

(8) Conseil des universités du Québec, "Objectifs généraux de l'Enseignement supérieur et Grandes Orientations des établissements", cahier III, p. 69.

- une université qui, en raison de sa localisation, doit poursuivre sa mission dans le cadre à la fois contraignant et "facilitant" des principes d'interdépendance et d'intégration, qui supposent la mise à la disposition d'un programme d'enseignement et de recherche, où qu'il se situe, des ressources disponibles dans l'ensemble du système universitaire québécois.

- une université qui doit offrir des cours à une population très dispersée.

Sur le plan pratique, lorsqu'une université en région veut offrir à la population un éventail très large de services, sa situation géographique peut la contraindre à recourir à l'assistance des universités des plus grands centres ou de l'ensemble du réseau de l'Université du Québec, en offrant non seulement ses propres programmes, mais aussi en servant de relais à des programmes ou à des cours fournis par les établissements mieux pourvus.

Enfin, puisqu'il est admis qu'il existe un lien nécessaire entre enseignement et recherche, il est admis en même temps que les universités périphériques du Québec puissent être actives en recherche, à la condition de concentrer leurs efforts en un nombre limité de domaines qui soient prioritaires sur le plan régional.

3.3 La problématique actuelle des universités en région

Une telle définition opérationnelle doit, on le voit, concilier des paramètres parfois contradictoires:

Un large éventail de besoins à satisfaire et une aire de desserte vaste et faiblement peuplée

Les organisations socio-économiques locales ou régionales attendent des petites universités périphériques une variété de services et un éventail de programmes qui soient aussi larges que ceux que l'on retrouve dans les régions métropolitaines.

Il faut admettre pourtant que si la variété des besoins égale celle des grands centres, la clientèle potentielle, tout comme le bassin de débouchés, sont limités. Les universités en région

sont donc généralement des universités de taille moyenne ou de petite taille; pour elles, le facteur "masse critique" constitue une contrainte constante.

Ajoutons que, au Québec, l'ampleur des territoires à desservir et la faible densité des populations accroissent le poids des contraintes précédentes. Dans le domaine de la formation des maîtres, par exemple, les politiques de perfectionnement obligent les universités à dispenser des cours dans une quarantaine de sous-centres; certains sont fort éloignés du campus principal: ainsi en est-il de Gaspé ou des villes de la Baie des Chaleurs par rapport à Rimouski, de Sept-Iles ou de La Malbaie par rapport à Chicoutimi, de Lebel-sur-Quévillon ou de Matagami par rapport à Rouyn... Les universités en région disent que, au cours des années, cette dispersion les a obligées à refuser plus de 50% des demandes qui leur étaient adressées par les sous-centres en matière d'organisation de cours ou de programmes; la faible taille des groupes-cours aurait rendu prohibitifs les coûts unitaires de formation.

En certains domaines, la collaboration entre collèges et universités a permis de mieux faire face à ces contraintes régionales. Cette collaboration, pourtant, gagnerait à être intensifiée. En fait, une coordination des services entre Cegeps et Universités devrait être systématisée, particulièrement en matière d'éducation des adultes, où les frontières entre niveaux d'enseignement sont souvent incertaines, et en matière d'équipements scientifiques.

De même, une collaboration plus grande en matière de services à la collectivité serait souhaitable. L'Université du Québec conçoit de tels services comme le prolongement normal des deux missions fondamentales de l'Université: enseignement et recherche. Le Groupe de travail est d'accord avec cette perspective; elle rend accessibles dans la région des services et une expertise qui ne sont pas autrement disponibles, comme la mise au point de cours d'entrepreneurship au benéfice de la communauté économique régionale, la participation aux travaux des tables économiques de concertation ou des corporations économiques de développement industriel et commercial, l'animation des musées, la gestion de laboratoires régionaux en CAO-FAO... De telles activités, qui ne relèvent pas directement des fonctions subventionnées, s'alimentent de participations financières externes provenant du milieu régional.

Un coût de fonctionnement plus élevé que dans les universités métropolitaines

Les coûts de fonctionnement par EETC dans les universités périphériques sont plus élevés que dans les universités métropolitaines. Les facteurs principaux d'une telle différence sont la taille moyenne des groupe-cours, la diversité des lieux d'enseignement en raison de la dispersion des étudiants, l'éloignement de certains de ces sous-centres d'enseignement, en même temps que l'éloignement de l'université concernée par rapport aux grands centres métropolitains.

Aujourd'hui, le facteur éloignement joue toujours; il accroît la charge salariale au poste des chargés de cours, lorsqu'il s'agit de faire venir des spécialistes de Montréal et de Québec, de même qu'il alourdit de façon importante le coût des services spécialisés, en informatique ou en instrumentation scientifique, par exemple, lorsqu'ils doivent être fournis par des firmes de Montréal ou de Québec. Mais ce facteur est aggravé par la croissance des coûts de l'enseignement hors campus, conséquence d'une demande de plus en plus forte des régions éloignées, puisque la taille moyenne des groupes-cours ne peut qu'y être très inférieure à la moyenne de celle que l'on retrouve sur les campus principaux. Au total, la croissance des coûts en région est attribuable en majeure partie à ces deux facteurs: dispersion des enseignements et taille des groupes-cours.

L'Université du Québec a montré au cours des dix dernières années que la recherche d'une productivité accrue et de coûts unitaires moindres entraînerait la disparition de la quasi totalité des activités universitaires en régions périphériques si l'on voulait y appliquer des normes comparables à celles qui prévalent dans les grands centres.

Un système de financement à améliorer

Le Groupe de travail note que, dans plusieurs mémoires, l'Université du Québec a souligné que le financement des universités périphériques devait tenir compte de paramètres spécifiques. Le facteur éloignement a partiellement été compensé, il y a 6 ans, par une révision de la base. Mais la formule de financement demeure

conditionnée par l'évolution du nombre des étudiants, et l'Université prétend qu'elle ne tient pas pleinement compte des paramètres d'accroissement de coûts dont il vient d'être question, et surtout de la taille des groupes-cours et de la dispersion des enseignements. Pourtant, là où les gouvernements ont décidé d'étendre le réseau universitaire vers des régions moindrement peuplées, et même de dispenser des cours loin des campus périphériques, ils ont en même temps mis au point des formules de financement spécifiques; tel est le cas en Ontario, en Alberta, dans de nombreux Etats américains, en Suède, en Finlande... Des études nombreuses menées sur le sujet, et des très nombreuses solutions envisagées, celles que l'Ontario applique actuellement paraissent de loin les plus simples et les plus heureuses. Le "Northern Grant" qui y a été mis au point semble convenir aux universités intéressées, et son application est facile. Fondamentalement, cette formule reconnaît que les frais de fonctionnement en régions sont alourdis par

- la dispersion des clientèles à desservir,
- les coûts de cette desserte en régions nordiques,
- la faible taille moyenne des groupes-cours et la nécessité de les maintenir malgré tout,
- la nécessité d'une infra-structure minimale sur le plan administratif et sur le plan des équipements,
- la nécessité d'un nombre minimum de programmes et de cours,
- les coûts élevés des services spécialisés, en raison du recours à des spécialistes de l'extérieur de la région...

Dans sa nouvelle formule de financement, le gouvernement du Québec devrait pleinement tenir compte de tous ces facteurs, dans le cas des universités périphériques.

3.4 Propositions quant à l'orientation et au financement de l'Enseignement supérieur en région

Le rôle essentiel des universités en région dans le maintien des équilibres inter-régionaux

Le Groupe de travail a pris note que les opérations "Relance" menées par les constituantes périphériques de l'Université du Québec ont témoigné du fait que les universités en région jouent un

rôle déterminant dans la rétention des diplômés dans leur région de formation. A ce titre, elles ont donc contribué à l'arrêt de l'exode des spécialistes. Les deux derniers recensements du Canada (recensement général de 1981 et recensement partiel de 1986) ont même montré une reprise démographique des régions périphériques du Québec; les porte-parole économiques et sociaux des régions l'attribuent largement à la présence des institutions d'enseignement, et particulièrement des constituantes de l'Université du Québec; ils sont d'ailleurs venus apporter leur témoignage à cet effet devant la Commission parlementaire de l'Education, en septembre et octobre dernier.

Il est donc essentiel, selon le Groupe de travail, que ces constituantes continuent à oeuvrer à la formation et au perfectionnement des finissants de Cegeps et des adultes en situation de travail, à l'aide de l'éventail de programmes le plus large possible.

Dans la poursuite de ce rôle les universités en région doivent concilier des exigences souvent contradictoires: besoins très étendus, d'une part, bassins de clientèles limités et coûts élevés de fonctionnement, d'autre part. Le Groupe de travail juge que, malgré ces contraintes, les universités en région se sont bien acquittées de leurs missions, en général.

CONSIDERANT les remarques qui précèdent et la problématique établie plus haut, le Groupe de travail RECOMMANDE:

RECOMMANDATION 8

QUE les universités constituantes du réseau de l'Université du Québec, et particulièrement celles oeuvrant dans les régions périphériques, continuent à s'acquitter des missions qui leur ont été confiées par le Législateur (offre d'un nombre suffisant de programmes pour assurer une formation générale: Lettres, Arts, Sciences humaines, Sciences, Administration, de même que offre de cours hors des campus principaux, perfectionnement ou recyclage des ressources humaines régionales...).

QU'elles intensifient leur collaboration au sein du réseau de l'Université du Québec, en y recherchant les synergies les plus grandes possibles tant en

matière d'enseignement que de recherche ou d'administration, et en s'inspirant constamment du principe d'optimalisation des ressources, par la complémentarité des activités, l'échange de cours, de professeurs et de programmes, tout en tenant compte des facteurs limitatifs reliés à la taille des groupes-cours et à l'éloignement.

RECOMMANDATION 9

QUE, pour une réponse mieux adaptée aux besoins des régions, l'Université du Québec s'efforce de mettre l'accent sur des programmes moins spécialisés, tant au niveau du premier cycle qu'à celui du deuxième cycle.

RECOMMANDATION 10

QUE, en particulier, soient plus systématiquement mis à profit les concepts d'"extension", ou d'"association", ou de "conjonction" de programme, particulièrement au niveau des deuxième et troisième cycles dans le respect des missions spécifiques et des plans triennaux approuvés par l'Assemblée des gouverneurs, lesquels s'inspirent des priorités régionales.

RECOMMANDATION 11

QUE, pour une meilleure coordination de leurs interventions hors de leurs campus principaux, l'Assemblée des gouverneurs fixe des critères régissant l'établissement des sous-centres d'enseignement, et demande aux universités constituantes d'élaborer à partir de tels critères une politique régissant l'offre de cours et l'organisation des activités hors campus.

QUE l'Assemblée des gouverneurs approuve la politique de chaque université constituante à ce sujet, préalablement aux appropriations budgétaires annuelles.

RECOMMANDATION 12

QUE, pour le maintien de services aussi nombreux que possible hors des campus principaux, et pour l'amélioration de la qualité des activités ainsi dispensées, l'Université du Québec mette au point dès 1987 les modalités de mise en application d'un plan de collaboration des universités constituantes du réseau avec la Télé-Université, conformément aux recommandations spécifiques qui seront formulées au sujet du développement de la Télé-Université dans le chapitre 8 du présent rapport.

RECOMMANDATION 13

Que la Corporation centrale, en concertation avec les universités et les collèges en région, propose au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science une expérience pilote de coordination systématisée des activités des deux niveaux d'établissements.

Pour un financement plus adéquat des universités en région

Le Québec pourrait tirer avantage d'une formule comme celle de l'Ontario, en l'adaptant au cas de l'Université du Québec, où les coûts se partagent entre les unités constituantes et les services au réseau (UQ). Toutefois, la détermination du taux de la prime devant être ajoutée à la subvention de base des universités périphériques doit tenir compte du fait que leur base contient déjà une subvention forfaitaire spéciale de 2 000 000 $ incorporée en 1981 pour compenser les coûts supplémentaires d'éloignement.

En conséquence, le Groupe de travail recommande

RECOMMANDATION 14

QUE, dans le cadre d'une nouvelle formule de financement, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science applique à l'Université du Québec, pour le financement de l'Université du Québec à Chicoutimi, de l'Université du Québec à Rimouski et

de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue une formule inspirée du Northern Grant ontarien, redressant la subvention de base, annuellement, d'un taux à déterminer.

QUE, en attendant cette nouvelle formule, des études soient entreprises pour vérifier si le redressement pour éloignement introduit en 1981 s'avère actuellement adéquat et que les sommes requises, s'il y a lieu, soient ajoutées pour tenir compte des facteurs particuliers mentionnés précédemment.

RECOMMANDATION 15

QUE les universités en région, comme toutes les universités, continuent à répondre à certains besoins spécifiques des régions en matière de "services à la collectivité", mais que la règle de l'autofinancement soit pour cela respectée.

4- LES ORIENTATIONS ET LE FINANCEMENT DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

4.1 La mission de l'Institut telle que définie:

. Par la Loi sur l'Université du Québec

La présence de l'INRS au sein du réseau de l'Université du Québec a pour fondement juridique la section IV de la "Loi sur l'Université du Québec", articles 50 et 51:

Article 50

"Le gouvernement peut, sur la recommandation du ministre et après avoir obtenu l'avis de l'assemblée des gouverneurs, instituer par lettres-patentes sous le grand sceau, des instituts de recherche et des écoles supérieures.

Article 51

Les lettres-patentes désignent le nom de l'institut ou de l'école, ses objets..."

. Par les lettres-patentes de l'Institut

Emises le 3 décembre 1969, les lettres-patentes de l'INRS stipulent que l'Institut a

" pour objet la recherche fondamentale et appliquée et les études avancées. Dans le cadre de cet objet et tout en poursuivant les finalités propres de la recherche universitaire, l'Institut doit de façon particulière orienter ses activités vers le développement économique, social et culturel du Québec." (article 1)

Ces lettres-patentes stipulent aussi que

"le Conseil d'administration constitue, conformément aux règlements généraux de l'Université du Québec et en

> liaison avec des organismes publics compétents, des centres de recherches ordonnés au développement économique, social et culturel du Québec." (article 9)

La mission centrale de l'INRS est donc d'oeuvrer directement au développement du Québec, dont le Gouvernement a la responsabilité ultime. Pour assurer la réalisation d'une mission aussi large, celui-ci a inclus dans les lettres-patentes des dispositions prévoyant sa propre présence parmi les dix-sept membres du Conseil d'administration par l'intermédiaire de

> "... trois personnes nommées pour trois ans..., parmi les membres du personnel de direction des ministères et autres organismes publics..." (article 3,c),

de même que la présence des milieux socio-économiques, par l'intermédiaire de

> "... quatre personnes représentant les milieux administratifs, scientifiques, industriels et socio-économiques..." (article 3,e).

En outre, les lettres-patentes prévoient aux mêmes fins que

> "Le Conseil d'administration établit, auprès de chaque centre de récherche, un comité de liaison chargé de maintenir des liens et d'assurer des échanges entre les centres et les organismes publics correspondants." (article 11)

L'obligation faite à l'INRS "d'ordonner" ses centres de recherche au développement du Québec était illustrée dès l'origine par le mandat donné à l'INRS de constituer

> "... dans le cadre défini à l'article 9, ... entre autres, un centre de recherches sur l'eau et un centre de recherches urbaines et régionales." (article 10)

. <u>Par les décisions successives des autorités publiques</u>

Au départ, l'INRS est donc le fruit d'une décision des autorités publiques, du Gouvernement du Québec en l'occurence. Le ministère des Richesses naturelles et celui des Affaires municipales,

plus spécifiquement, décidaient immédiatement de confier à un Centre de recherche sur l'eau et à un Centre de recherches urbaines et régionales, respectivement, la responsabilité des recherches menées au bénéfice des deux ministères.

En 1972, le Gouvernement fédéral et le Gouvernement du Québec, dans le cadre de l'entente sur le développement de l'Est du Québec, décidaient de concert de financer la construction d'un laboratoire de recherche sur les problèmes océanographiques et d'en confier la maîtrise d'oeuvre à l'INRS; ce laboratoire, qui allait devenir le Laboratoire océanographique de Rimouski, devait recevoir les chercheurs de l'INRS, du département d'océanographie de l'Université du Québec à Rimouski et de tout autre groupe oeuvrant dans ce domaine. Ce qu'il a fait effectivement depuis lors.

De même, un autre centre de l'Institut, l'INRS-Géoressources (anciennement INRS-Pétrole), est le fruit de la décision de SOQUIP et du ministère des Richesses naturelles de se doter d'un instrument de recherche, sans pour autant en prendre charge en leur sein.

Enfin, en 1977, le ministère fédéral de l'Energie et celui de la Science et de la Technologie acceptaient de faire reposer sur deux piliers le nouveau programme national de recherche sur la fusion thermonucléaire: l'IREQ allait en assurer la maîtrise d'oeuvre, tandis que la direction scientifique était confiée à l'INRS-Energie; les deux institutions continuent à travailler en étroite collaboration, à Varennes, de même qu'avec MPB Technologies, l'Université de Montréal et Canatom Ltée.

Pourtant, les relations entre l'Institut et les organismes gouvernementaux ont fait l'objet de nombreuses discussions, tout au long des années 1970, en raison du fait que les autres universités québécoises auraient souhaité remplir, elles aussi, des missions spécifiques en matière de recherche.

Se penchant le premier sur cette question, le Conseil des universités avait accepté en 1973 le principe des "missions spécifiques" de recherche, pour toutes les universités. Il entendait "par mission spécifique" un mandat confié à une université par une instance publique "représentant à cette fin l'autorité gouvernementale". (9)

(9) Conseil des universités du Québec, "Objectifs généraux de l'enseignement supérieur et Grandes orientations des universités", Cahier III, "Les orientations de l'Enseignement supérieur dans les années 1970", février 1973, pp. 88 et suivantes.

Une telle mission supposait:

- que le mandat de recherches soit "orienté au développement du Québec", (10)
- qu'il corresponde à "un axe" reconnu de développement de l'Université,
- et que sa poursuite bénéficie d'une structure particulière "permettant d'accueillir des étudiants et des professeurs de divers établissements d'enseignement supérieur", dans le cadre d'une formule quelconque de partenariat (9, Supra).

Selon le Conseil des universités, l'INRS pouvait se voir confier de telles "missions spécifiques", non parce qu'il est "national", mais parce qu'il est un établissement universitaire créé et conçu comme tel, au sein du réseau de l'Université du Québec, et à la condition qu'il ne prétende pas à l'exclusivité des mandats. En somme, tout en confirmant le mandat général de l'INRS en matière de recherche, de même que certaines de ses missions spécifiques, le Conseil le situait au sein même du réseau de l'Université du Québec. Le Groupe de travail partage cet avis.

4.2 La problématique actuelle

La problématique qui entoure actuellement les activités de l'INRS est complexe; elle concerne:

. la pertinence de l'institution,

. le mode particulier d'organisation de la recherche en son sein,

. les modalités de son financement, ses potentialités et les moyens de les réaliser.

Avant d'analyser chacun des éléments de cette problématique, il importe de rappeler qu'aujourd'hui l'INRS poursuit d'importantes activités de recherche dans 7 centres:

- INRS-Eau
- INRS-Energie
- INRS-Géor

Le degré d'opportunité socio-économique de leurs recherches orientées est élevé, si l'on en juge par l'ampleur du financement externe. Les activités d'enseignement aux deuxième et troisième cycles se sont développées; on compte 5 maîtrises et 3 doctorats qui s'adressent à 127 étudiants.

La question de la pertinence de l'INRS est liée à celle de la pertinence des missions spécifiques des grands programmes nationaux de recherches. Il s'agit moins ici de discuter de l'exclusivité du rôle de l'INRS dans ce domaine, puisque la question ne se pose plus sous cet angle, que de savoir si la recherche orientée vers des domaines prioritaires est importante pour le devenir de la collectivité québécoise.

Le mode d'organisation de la recherche à l'INRS

Les chercheurs de l'INRS s'adonnent à des activités de recherche orientée dont les thèmes et les objectifs sont déterminés par les autorités publiques ou par les grands agents économiques et sociaux, agissant soit par les canaux politiques ordinaires, soit par les canaux des grands organismes subventionnaires, publics ou privés. Pour atteindre les fins qui lui sont assignées, cette recherche doit être organisée selon des programmes dont le déroulement est contrôlé et périodiquement évalué. Cet encadrement strict est jugé d'autant plus contraignant que le professeur de l'INRS est soumis à la règle de l'exclusivité de service.

Les programmes de recherche sont organisés en fonction des exigences de la recherche orientée, en conformité au mandat qui a été assigné à l'INRS par les autorités publiques. Ces exigences portent surtout sur:

- l'exclusivité de service des professeurs;
- une programmation thématique;
- des centres thématiques à équipes interdisciplinaires;
- l'attribution de postes en fonction des besoins des programmes de recherche, plutôt qu'en fonction du nombre des étudiants;
- la composition variée des instances décisionnelles, qui sont représentatives des divers milieux socio-économiques du Québec;

. la localisation des centres de recherche à proximité des partenaires industriels, et même parfois au sein de leurs propres installations.

Eu égard aux potentialités que représentent ces modes d'organisation de la recherche, et eu égard aussi aux besoins exprimés par les milieux industriels et par les organismes majeurs de financement de la recherche, l'Institut aurait envisagé depuis quelques années de faire des percées dans de nouveaux domaines prioritaires. Cependant, la dégradation de sa base de financement aurait bloqué les initiatives de développement. L'INRS aurait aussi élaboré d'importants projets de développement, qu'il a définis dans le plan sexennal qu'il prépare actuellement, et qu'il devrait mener en collaboration avec d'autres partenaires. Il pourrait s'y engager lorsqu'aura été résolu son problème de financement.

L'inadaptation de la formule de financement de l'Institut

La formule de financement du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science, depuis 1964, a pour paramètre principal le nombre d'étudiants, dont l'évolution inter-annuelle permet d'indexer la "base historique" qui avait été fixée en 1969.

Une telle formule ne peut répondre aux besoins d'un établissement dont l'activité première est la recherche. En effet, un institut de recherche n'accueille que très peu d'étudiants. Toute formule de financement des instituts de recherche devrait donc reconnaître leur caractère propre, faute de quoi ces établissements seront en crise financière chronique. C'est sur des paramètres spécifiques, et non simplement sur le nombre des étudiants, qu'il convient d'établir une nouvelle formule.

L'INRS a pu corriger l'insuffisance de la subvention de base par le recours à des sources de financement externes: subventions des grands organismes de recherches nationaux ou provinciaux, subventions et commandites des entreprises privées, contrats de services avec ces dernières ou avec des organismes publics (municipalités, ministères...). La proportion des revenus externes, dans son budget global, est alors passée de 25,8 % en 1980-1981 à 44 % en 1985-1986; ce qui constitue déjà un pourcentage élevé. On considérerait qu'un financement externe qui dépasse le seuil de la moitié des revenus totaux de l'institution pourrait imposer à celle-ci des obligations qui l'éloigneraient de ses objectifs premiers. Devant la Commission parlementaire de l'automne dernier, le ministre de

l'Enseignement supérieur rappelait à juste titre l'existence d'un tel danger, et il appelait les établissements à la prudence. A cet égard, l'INRS aurait donc atteint un niveau de financement externe qui ne saurait être poussé beaucoup plus loin sans danger pour ses finalités, surtout que le financement externe ne couvre que rarement les frais indirects de la recherche, qui sont imputés le plus souvent aux subventions de base des universités.

4.3 Propositions quant à l'orientation et au financement de l'Institut National de la Recherche scientifique

Les éléments centraux de la problématique de l'INRS (pertinence, mode d'organisation de la recherche, mode de financement, projets de développement en attente) appellent des solutions ou des réponses de plusieurs types.

L'évaluation de pertinence devrait porter désormais sur chacun des centres et sur les programmes de recherche qu'ils poursuivent. A cet égard, il est souhaitable que soient appliqués avec rigueur des critères originaux justifiant à la fois les missions spécifiques et les centres eux-mêmes: opportunité socio-économique, partenariat, existence d'un financement extérieur.

Le critère décisif d'opportunité socio-économique est généralement constitué par l'acceptation, de la part d'une entreprise ou d'un établissement public, d'un accord de partenariat avec le centre concerné. Jusqu'ici, plusieurs accords de partenariat ont été remarquablement féconds, et la synergie a pleinement jouée par exemple entre l'IREQ et l'INRS-Energie, entre Bell-Northern et l'INRS-Télécommunications, entre plusieurs centres hospitaliers et l'INRS-Santé. Dans d'autres cas, la solidité et la fécondité des partenariats a été moins évidente. Le Groupe de travail considère qu'en raison des synergies qui pourraient résulter de l'intégration de certains organismes, de la complémentarité de leurs orientations, de la consolidation des activités de recherche que cela pourrait engendrer dans les universités d'accueil, donc de la cohérence accrue qui en résulterait dans le développement de la recherche à l'échelle du réseau, le rattachement de certains centres de l'INRS devrait être modifié.

Par ailleurs, dans l'attente d'une nouvelle formule de financement qui tienne compte des caractéristiques essentielles d'un institut de recherche, il serait opportun de revenir aux conclusions du Comité tripartite composé de représentants du ministère de l'Education, du Conseil des universités et de l'Université du Québec qui, en mars 1979 déjà, jugeait inadéquate la formule de financement appliquée à l'INRS, formule prévoyant un "taux de développement" fixé par référence à la croissance du nombre des étudiants du réseau universitaire ou de l'Université du Québec.

Considérant les divers points exposés plus haut et les remarques qui viennent d'être formulées, le Groupe de travail recommande donc

RECOMMANDATION 16

QUE l'INRS poursuive son oeuvre dans le cadre du réseau de l'Université du Québec, et selon les orientations et modes d'organisation de la recherche actuels.

QUE, pour les fins d'évaluation de chaque centre, soient retenus comme critères principaux de jugement de la pertinence des créneaux et activités de recherche orientée:

. l'existence d'un partenaire extérieur significatif;

. l'existence, dans le créneau de recherche, d'une maîtrise et/ou d'un doctorat;

. la présence d'équipes significatives de chercheurs;

. la disponibilité de revenus extérieurs importants.

En considération de ces critères de pertinence, et après discussion des orientations actuelles des différents centres de l'INRS, le Groupe de travail recommande

RECOMMANDATION 17

QUE soient maintenus les centres suivants: INRS-Energie, INRS-Santé, INRS-Télécommunications, INRS-Eau.

QUE ce dernier centre développe plus systématiquement des partenariats avec les ministères ou organismes publics concernés par les questions de contrôle et de gestion de l'eau.

Que soient entreprises des démarches pour le transfert de l'INRS-Géoressources à l'Université du Québec à Chicoutimi, de l'INRS-Urbanisation à l'ENAP, et de l'INRS-Océanologie à l'Université du Québec à Rimouski.

RECOMMANDATION 18

QUE l'Université du Québec identifie de nouveaux créneaux de recherche dont le développement pourrait être confié à l'INRS, selon le mode d'organisation et d'encadrement de la recherche qui est le sien (Aéronautique, Environnement... par exemple) et en conformité avec les critères identifiés à la recommandation 16.

RECOMMANDATION 19

QUE, d'ici à ce que la formule de financement des universités et des instituts de recherche soit révisée, comme le Ministre s'y est engagé d'ici deux ans, l'INRS soit financé comme par le passé par indexation annuelle de ses dépenses considérées de l'année précédente d'un taux établi en fonction des politiques gouvernementales, particulièrement en ce qui concerne les masses salariales, et incluant aussi un taux de développement calculé pour le moment par référence à l'évolution des clientèles au sein du réseau de l'Université du Québec.

5- LES ORIENTATIONS ET LE FINANCEMENT DE L'INSTITUT ARMAND-FRAPPIER

5.1 La mission de l'Institut tel que définie:

. Par la Loi sur l'Université du Québec

La présence de l'IAF, au sein du réseau de l'Université du Québec, a pour fondement juridique la section IV de la "Loi sur l'Université du Québec", articles 50 et 51, dont quelques extraits ont été cités précédemment à propos de l'INRS (voir 4.1).

. Par les lettres-patentes de l'Institut

C'est en vertu de ces dispositions que, lors de son entrée dans le réseau de l'Université du Québec, l'Institut Armand-Frappier recevait, le 26 juillet 1972, les lettres-patentes qui le régissent actuellement.

Créé en 1938, à l'initiative du Docteur Armand Frappier et de quelques hommes d'affaires, l'Institut porta de 1942 à 1972 le nom d'Institut de microbiologie et d'hygiène de l'Université de Montréal. Administrativement autonome, l'Institut obtenait alors ses revenus directement de l'Etat et de la vente de ses produits biologiques. Entré dans le réseau de l'Université du Québec en 1972, il prenait en 1975 le nom d'Institut Armand-Frappier, en l'honneur de son fondateur et directeur pendant 36 ans.

L'Institut est un établissement d'enseignement supérieur et de recherche fortement intégré au milieu socio-économique, selon le modèle que privilégient un nombre de plus en plus grand de personnalités politiques, de technocrates et de dirigeants économiques: il intègre verticalement la fonction de recherche fondamentale, celle de développement, celle de transfert technologique, celle de production et, à cet effet, il oeuvre en étroite association avec le Gouvernement, le milieu de la santé, le milieu agricole et le milieu des affaires.

Les lettres-patentes refondues de 1972 traduisent le caractère mixte des objectifs et des orientations que le Gouvernement a assignés à l'Institut Armand-Frappier, sous forme de quatre mandats interdépendants:

- recherches orientées vers l'amélioration de la santé, le développement industriel et la mise en valeur des ressources naturelles;

- formation de spécialistes au niveau des études supérieures;

- services aux gouvernements, aux hopitaux et à l'industrie dans les domaines du diagnostic, de la médecine préventive, de la microbiologie appliquée et des sciences connexes;

- fabrication et vente de produits biologiques, vaccins, sérums, extraits, antigènes et autres produits utilisés en biologie et en médecines humaine et vétérinaire.

Ces lettres-patentes spécifient que tout revenu commercial, toute contribution, toute souscription ou toute subvention doit servir exclusivement aux fins de la recherche et de l'enseignement.

. Par les décisions successives des autorités publiques

Le Conseil des Universités du Québec, dans son rapport sur "Les orientations de l'Enseignement supérieur dans les années 1970", a dit fort peu sur l'Institut Armand-Frappier; en effet, l'Institut était entré dans le réseau de l'Université du Québec postérieurement aux enquêtes menées par le Conseil et à la présentation par l'Université du Québec des mémoires élaborés pour les fins de l'opération "Grandes Orientations des établissements". Dans sa recommandation 15.33, le Conseil se contentait de recommander:

> "a) que l'Institut de microbiologie et d'hygiène de Montréal poursuive la définition de ses axes et de ses orientations, compte tenu des travaux semblables qui se font ailleurs en sciences de la santé;
>
> b) que l'on n'autorise l'Institut à aucune réorientation ou transformation d'activités, avant que l'Opération sciences de la santé ne se soit prononcée sur son rôle au sein du réseau québécois d'enseignement et de recherche en sciences de la santé." (11)

(11) Conseil des universités, op. cit., p. 231.

Depuis 1973, les axes et les orientations de l'Institut ont été définis tel que recommandé dans le paragraphe a) de cette recommandation; ils ont même été révisés à trois reprises, dans le cadre des opérations de planification de l'Université du Québec et de l'Institut Armand-Frappier. L'Opération sciences de la santé, quant à elle, a pris le parti dans son Rapport final de ne faire aucune recommandation spécifique sur l'orientation des établissements constituant le "réseau québécois d'enseignement et de recherche en sciences de la santé"; elle a préféré s'en tenir à des recommandations sectorielles; aucune de celles-ci ne touchait nommément l'Institut Armand-Frappier.

C'est donc de façon implicite que fut régulièrement confirmée depuis 1972 la mission de l'Institut:

- par le Comité des programmes, à l'occasion de l'approbation des nouveaux programmes de maîtrise et de doctorat en virologie, et de maîtrise en microbiologie appliquée;

- par les entreprises, les ministères et les organismes subventionnaires publics et privés qui financent l'Institut Armand-Frappier dans toutes ses composantes: recherche fondamentale, recherche appliquée, développement, enseignement.

. Par l'interaction avec le milieu socio-économique: entreprises privées, organismes communautaires ...:

La mission conférée à l'Institut, par ses lettres-patentes est aussi confirmée par l'entreprise privée et les organisations communautaires qui collaborent à l'oeuvre de développement et de production de l'Institut Armand-Frappier, soit par leurs commandites, soit par leurs demandes de services, soit par leur participation à des entreprises communes.

5.2 La problématique actuelle de l'Institut Armand-Frappier

Selon les dirigeants de l'Institut, le sous-financement constitue le problème majeur de cet établissement, en raison de l'inadaptation de la formule de financement actuelle aux besoins et aux caractéristiques spécifiques d'une telle institution.

Le Groupe de travail croit plutôt que le problème de l'inadaptation des structures de l'Institut Armand-Frappier est plus lourd de conséquences pour la gestion de l'institution que le problème du sous-financement. Il traitera cependant ici d'abord du financement, puis ensuite des structures de l'Institut.

Le financement de l'Institut

En 1986-1987, le budget de fonctionnement de l'IAF était de l'ordre de 30 500 000 $, pour l'ensemble des composantes: Institut Armand-Frappier proprement dit, IAF Production, BIO PRESERV, IAF BIOCHEM et Centre d'irradiation du Canada (voir organigramme ci-joint). De ce budget total,

- 10 330 000 $, soit 34%, provenaient de la subvention de fonctionnement du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science.
- 3 600 000 $, soit 12.5%, provenaient d'octrois de recherche, de contrats, de commandites ...
- 16 350 000 $, soit plus de la moitié, étaient le fruit de la vente de biens et de services par les sociétés du Groupe.

Quant au budget d'investissements, il s'élevait à 1 600 000 $, fourni à 50 % par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science, et à 50 % par les ressources internes.

Le déficit de l'ensemble des composantes de l'Institut Armand-Frappier était de l'ordre de 1 500 000 $ au 31 mai 1986, et le déficit accumulé de l'ordre de 852 000 $. Au 31 mai 1987, le déficit accumulé est resté stable.

Il semble au Groupe de travail que la situation financière de l'Institut soit vulnérable, puisqu'il tire plus de la moitié de ses revenus de la vente de biens et de services, et qu'il est soumis par conséquence aux aléas du marché.

De tous les établissements d'enseignement supérieur du Canada, l'Institut Armand-Frappier est celui qui a poussé le plus loin l'intégration verticale entre enseignement au niveau gradué, recherche, développement, transfert technologique et même production, en même temps qu'il favorisait certaines formes d'intégration, ou à tout le moins de collaboration horizontale, en s'associant chaque fois que possible à l'entreprise privée.

On pouvait espérer de cette intégration verticale des activités qu'elle compensât, du moins en partie, les défauts de la formule actuelle de financement dans le cas des instituts de recherche, dont nous disions à propos de l'INRS qu'elle ne cadre pas bien avec la nature de ces établissements. Mais il faut ajouter que dans le cas de l'IAF la question des structures internes donne une dimension particulière à la question du financement.

La complexité des structures d'organisation de l'IAF

En effet, les structures d'organisation de l'IAF n'aident pas à y distinguer ce qui relève clairement de l'enseignement et de la recherche de ce qui y relève des activités de production.

La recherche d'une intégration verticale de plus en plus poussée des fonctions de recherche fondamentale et formation de chercheurs, de recherche appliquée et développement, de production et de vente a conduit l'IAF à créer de nouvelles structures, particulièrement dans le domaine de la production, et à multiplier les interconnections entre elles, tant en matière administrative qu'en matière scientifique.

Les deux grandes activités de l'IAF, recherche et enseignement, d'une part, et production, d'autre part, se répartissent en sept unités fonctionnelles (voir, ci-après, Structures d'organisation), dont une est en voie de démarrage (Centre d'irradiation du Canada). La fonction production, à elle seule, est partagée en six unités, dont quatre sont actuellement actives: IAF Production, IAF BioChem International, Biopréserv, secteur "Exploitation" de l'IAF proprement dit. En outre, de nombreuses liaisons, formelles ou informelles, ont été établies entre unités de production et unités de recherche, et ont été décidées des imputations financières qui essaient de refléter correctement le coût d'utilisation des multiples services échangés.

Il n'est pas étonnant qu'une telle multiplication des entités d'encadrement jette la confusion. Il convient d'y apporter des correctifs, tout en maintenant la distinction entre recherche et production, qui ne remet pas en cause pour autant l'opportunité

d'une complémentarité entre services de recherche et services de production. Selon les membres du Groupe de travail, les structures d'organisation de l'IAF doivent à la fois être clarifiées et simplifiées. D'autant plus que, somme toute, les activités totales de production demeurent modestes, surtout si on les compare à celles des firmes privées de produits biologiques ou pharmaceutiques: elles dépassent à peine une valeur de 16 000 000 de dollars.

Par ailleurs, à l'intérieur comme à l'extérieur de l'IAF, des interrogations se posent relativement au déséquilibre qui semble s'être installé en faveur des activités de production. Le Groupe de travail, pour sa part, s'interroge sur l'effet de distorsion que les activités de production ou de commerce peuvent parfois avoir sur les activités de recherche fondamentale; les universités américaines ont fait l'expérience de telles distorsions, qui perturbent à la fois la conscience et l'authenticité de la recherche dans certaines institutions. Ce sont précisément de semblables inconvénients que la structure interne de l'IAF doit éviter, par un organigramme simple et par des imputations claires.

5.3 Propositions quant aux orientations et au financement de l'Institut Armand-Frappier

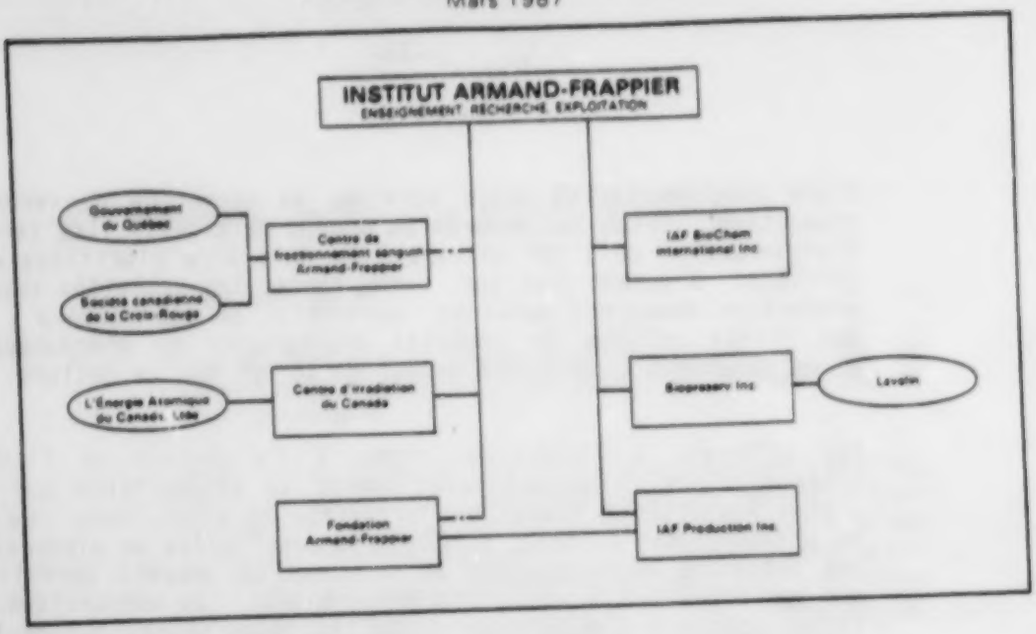
Pour la clarification des structures d'organisation de l'Institut

Le Groupe de travail est d'avis que l'IAF original doit continuer à gérer la recherche fondamentale et la formation des chercheurs. A ses côtés et sous l'égide de la Fondation Armand-Frappier, une unité de gestion de la production devrait regrouper toutes les structures dévolues à cette fonction; une telle unité de gestion devrait être dotée d'un statut de large autonomie juridique et administrative, tout en demeurant contrôlée par l'Institut Armand-Frappier.

Ainsi, la structure d'organisation actuelle (A) aurait avantage à être remplacée par une structure simplifiée, du type de celle qui apparaît au tableau ci-joint (B).

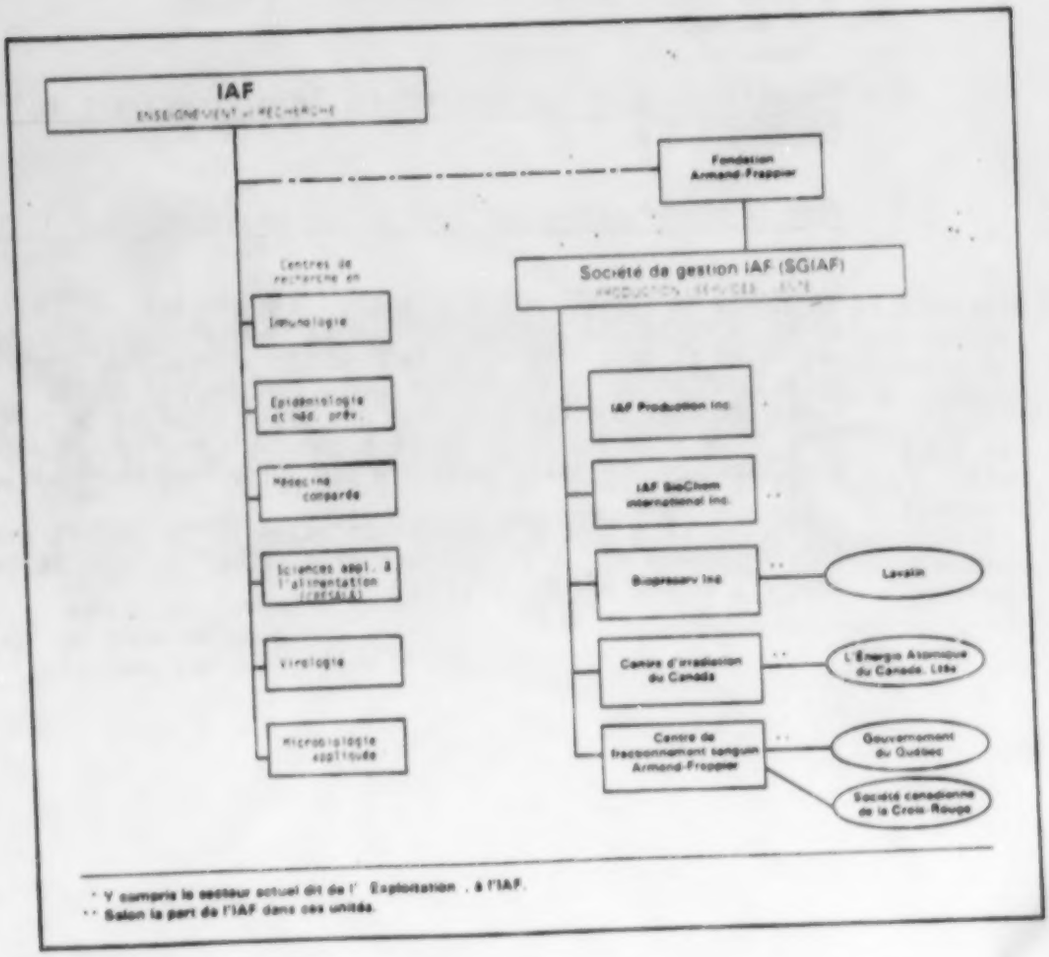
STRUCTURE D'ORGANISATION « A »

Mars 1987



STRUCTURE D'ORGANISATION « B »

PROPOSÉE



* Y compris le secteur actuel dit de l' Exploitation , à l'IAF.

** Selon la part de l'IAF dans ces unités.

En conséquence, le Groupe de travail recommande

RECOMMANDATION 20

QUE l'Institut Armand-Frappier demeure le lieu de regroupement de toutes les activités de recherche et d'enseignement.

QUE, parallèlement, la Fondation Armand-Frappier, dont le statut et les objectifs devraient rester inchangés, prenne charge par l'intermédiaire d'une société de gestion autonome de l'ensemble des activités de production et de vente de l'IAF, qu'elles soient actuellement regroupées au sein d'une corporation distincte ou qu'elles ne le soient pas;

QUE les activités de développement devant associer l'Institut Armand-Frappier et l'une ou l'autre des unités de la société de gestion, continuent à être menées par l'IAF ou par l'une ou l'autre de ces unités, ou par les deux ensemble, dans le cadre d'ententes spécifiques précisant bien la part relative de leur financement.

Le financement de l'IAF

Une rigoureuse distinction entre activités de recherche et d'enseignement et activités de production entraîne une clarification du mode de financement. Selon les principes du financement de l'enseignement supérieur au Québec, toutes les activités de production, de service et de vente doivent s'autofinancer. Dans l'hypothèse où la nouvelle société de gestion, pour l'une ou l'autre de ces unités, devrait recourir à du financement gouvernemental, elle devrait passer par les canaux habituels des programmes de financement à l'entreprise, au niveau provincial comme au niveau fédéral. Il en serait ainsi, en particulier, pour le financement du développement des produits nouveaux; dans ce cas-là, en outre, un recours au partenariat privé irait de soi, et les efforts déjà entrepris en ce sens devraient être poursuivis.

En conséquence, le Groupe de travail recommande

RECOMMANDATION 21

QUE le financement des activités de production, de développement et de mise en marché soit effectué selon les méthodes habituelles de financement de l'entreprise, ou par le recours au partenariat public ou privé.

QUE le financement des activités d'enseignement et de recherche soit assuré, en attendant la mise au point d'une formule spécifique aux instituts de recherche, par un redressement de la subvention annuelle calculé en fonction des politiques gouvernementales, particulièrement en ce qui concerne les masses salariales, et incluant un taux de développement établi pour le moment par référence à l'évolution des clientèles au sein du réseau de l'Université du Québec.

6- LES ORIENTATIONS ET LE FINANCEMENT DE L'ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

6.1 La mission de l'ENAP tel que définie par

. La loi sur l'Université du Québec

C'est la section IV (articles 50 et 51, déjà cités) de la "Loi sur l'Université du Québec" (Voir Supra, 4.1 et 5.1) qui prévoit l'existence d'écoles supérieures au sein de l'Université, sur décision du Gouvernement prise après avis de l'Assemblée des Gouverneurs.

. Les Lettres patentes de l'Ecole

Emises le 26 juin 1969, les lettres patentes de l'ENAP lui assignent

> "...pour objet, la formation et le perfectionnement d'administrateurs publics, ainsi que la recherche relative à l'administration publique."

. Les décisions subséquentes des autorités publiques

Par les mandats de formation ou de perfectionnement qu'ils ont octroyés à l'Ecole, depuis 18 ans, et par les subventions de fonctionnement qu'ils lui attribuent chaque année, les organismes gouvernementaux de tous ordres et tous niveaux, au premier rang desquels figure le ministère de l'Enseignement supérieur, ont implicitement et constamment confirmé la mission générale de l'ENAP.

En 1973, dans le cadre de l'Opération Grandes Orientations, le Conseil des Universités concluait son évaluation des trois premières années de fonctionnement de l'ENAP en recommandant

"a) Que l'Ecole nationale d'administration publique poursuive ses activités dans le domaine de la formation des administrateurs publics et qu'elle les intensifie spécialement en ce qui concerne les enseignements à temps partiel;

b) Que la coordination avec l'Université Laval des activités de recherches de l'Ecole nationale d'administration publique soit assurée par la Commission de la recherche universitaire, selon les modalités habituelles." (12)

Récemment, toutefois, le "Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales" (Rapport Gobeil) recommandait

" la révision du rôle de l'ENAP dans la perspective d'en faire un centre de perfectionnement pour le personnel de la fonction publique." (13)

L'ENAP, en 1987: quelques faits et chiffres

L'ENAP remplit les missions habituelles de toute université: enseignement, recherche et services à la collectivité, qui sont le prolongement des deux missions précédentes. Elle utilise pour cela des voies et moyens variés:

. L'ENAP a pour champ exclusif l'administration publique, au sens le plus large du terme;

. L'ENAP est une Ecole de perfectionnement, qui recrute exclusivement des adultes en situation de travail. Elle leur propose deux types d'activités: une maîtrise en administration publique et des sessions de perfectionnement de courte durée.

(12) Conseil des Universités, op. cit., Chapitre 15, Orientations de l'Université du Québec, pp. 225-226.

(13) Deuxième Rapport, "La gestion des programmes gouvernementaux",p. 41

- L'ENAP couvre l'ensemble du territoire du Québec, en dispensant la maîtrise en administration publique à Québec, Montréal, Hull, Trois-Rivières et Chicoutimi, et en offrant ses sessions de perfectionnement dans une douzaine d'autres villes, outre les villes précédentes.

- L'ENAP est un établissement de recherche, et elle concentre ses activités en cinq domaines majeurs: la connaissance du fonctionnement des appareils administratifs, l'évaluation des politiques et du système administratif public, la mise au point de concepts ou de méthodes de gestion nouveaux, le conseil en management public et en élaboration des politiques, la diffusion des connaissances nouvelles par des séminaires, des colloques, des publications...

- L'ENAP est engagée dans la coopération internationale: à ce titre, elle a établi des relations avec de nombreux établissements dont la mission est semblable à la sienne, et elle intervient dans plusieurs pays d'Amérique latine et d'Afrique, à la demande des organismes canadiens ou internationaux oeuvrant dans le domaine du développement.

- Le budget de l'ENAP, en 1986-87, est de l'ordre de douze millions et demi de dollars, pour un plan d'effectifs de 131 postes.

6.2. La problématique actuelle de l'Ecole

Cette problématique tourne autour de cinq questions principales:

- l'opportunité d'un enseignement en administration publique, donc d'une Ecole d'administration publique autonome;

- le difficile arrimage des orientations et activités de l'Ecole aux politiques du Gouvernement du Québec en matière de ressources humaines;

- l'équilibre entre les diverses missions spécifiques de l'Ecole;

- la composition du corps professoral de l'Ecole;

- la formule de financement de l'Ecole.

La distinction au sein des sciences de l'administration de spécialités (administration publique, par exemple) enseignées au sein d'entités administratives autonomes (Ecoles, Facultés, Départements) n'est pas acceptée partout. Toutefois, elle est classique en Amérique du Nord, et elle est la règle en Europe, en ce qui a trait à l'administration publique.

C'est ce modèle que le gouvernement du Québec a suivi lorsqu'il a proposé pour la première fois, en 1968, la mise sur pied d'un programme spécifique de formation en administration publique (14).

Depuis la création de l'Ecole, en 1969, il est arrivé que les responsables de la Fonction publique québécoise et les dirigeants de l'ENAP aient, chacun de leur côté, déploré l'insuffisante collaboration de leur partenaire. Peut-être les uns et les autres ont-ils eu alternativement raison. Le Groupe de travail croit donc que l'Ecole et les responsables de la Fonction publique devraient se référer de nouveau aux objectifs de départ de l'établissement. Cela signifierait pour l'ENAP se coller à sa mission et à ses orientations premières en étroite collaboration avec les autorités publiques, et cela signifierait pour ces dernières utiliser plus complètement et mieux l'outil de développement des ressources humaines que constitue l'ENAP. Dans tous les cas, cela implique un dialogue plus poussé et plus constant entre les deux parties.

Dans la ligne de cette discussion, se pose en particulier la question de la Mission gouvernementale permanente au sein du Centre d'études politiques et administratives du Québec (CEPAQ); il s'agit là d'un groupe de cinq hauts fonctionnaires choisis par le Conseil exécutif et venant contribuer aux travaux de recherche et de consultation du Centre, tout en se perfectionnant dans un domaine choisi. Il semble que l'insertion de ce groupe au sein de CEPAQ n'ait pas toujours été satisfaisante et que le bilan des travaux de la Mission à l'ENAP n'ait pas toujours été conforme aux attentes, les fonctionnaires détachés se considérant là comme en transit, pour des raisons variées.

L'équilibre entre les diverses missions de l'Ecole et ses structures internes

Comme établissement universitaire, l'ENAP doit mener à bien sa mission de formation et de perfectionnement des membres de la

(14) Voir plus spécialement: "Deuxième Rapport du Groupe de Travail chargé des problèmes de la formation et du perfectionnement des administrateurs publics", 15 juin 1968.

fonction publique et des réseaux par les voies qui sont habituellement celles de l'Enseignement supérieur: enseignement, recherche et services de perfectionnement.

Un bilan établi à partir de critères qualitatifs et quantitatifs (montant des budgets ou nombre de personnes affectées) porte plusieurs membres du personnel de l'ENAP, du réseau de l'Université du Québec ou de la Fonction publique à penser que l'Ecole, au cours des récentes années, a eu tendance à développer beaucoup trop fortement sa fonction de services de perfectionnement au détriment des fonctions de formation et de recherche. Les dirigeants de l'ENAP se défendent d'avoir laissé se développer quelque déséquilibre que ce soit entre les diverses fonctions. Ils soutiennent entre autre que la réponse aux besoins en perfectionnement manifestés par trois ministères en particulier (Education, Affaires sociales et Affaires municipales), par les membres de la Fonction publique à titre individuel, et par les personnels du para-public et des municipalités les a obligés à mettre au point une masse importante de sessions courtes, dans toutes les régions du Québec, donc à mobiliser des ressources professorales tout aussi importantes, et des budgets qui permettent de répondre à de tels besoins. De même, les sollicitations dont ils ont été l'objet de la part de plusieurs organismes internationaux de coopération et de développement les ont poussés, dans l'intérêt du Québec, à prendre charge d'opérations difficiles quant au contenu, et fort exigeantes quant à la masse de ressources financières et humaines qu'elles demandaient.

Le Groupe de travail, pour sa part, estime malgré tout que la fonction perfectionnement et les activités internationales de l'Ecole se sont développées trop massivement par rapport à la formation et à la recherche. En ce qui concerne le perfectionnement, en outre, il constate que tous les cours ne présentent pas l'apparence d'authentiques cours universitaires. Pour lui, il y a donc là un équilibre à retrouver.

Il est à se demander en outre si ce n'est pas ce déséquilibre relatif que certains relèvent entre les diverses fonctions de l'ENAP qui explique l'abondance des sous-structures au sein de l'Ecole. Le Groupe de travail comprend mal que, pour la gestion d'un organisme de taille modeste, soit justifiée une structure corporative composée de six unités de gestion; il s'étonne également de la dispersion des activités de recherche et d'enseignement en trois sections dont la coordination n'est pas évidente:

direction de la formation, direction du perfectionnement, CEPAQ. Pour les membres du Groupe de travail, une simplification de ces structures s'impose, tant à des fins fonctionnelles qu'à des fins d'économie.

L'équilibre dans la structure du corps professoral de l'Ecole

L'ENAP dispense avant tout des enseignements de type professionnel. La composition de son corps professoral devrait évidemment refléter cet état de fait.

Or, parmi les critiques formulées à son égard, figure celle selon laquelle l'ENAP ne peut atteindre pleinement ses objectifs en raison de la composition de son corps professoral: celui-ci comprendrait trop peu de professeurs ayant une expérience significative de la gestion publique. Si la critique était fondée, cela signifierait que l'UQ et l'ENAP doivent rechercher un nouvel équilibre du corps enseignant de l'établissement, par l'engagement de professeurs ayant à la fois les aptitudes et la formation habituelle des professeurs d'université, mais aussi l'expérience de la gestion publique.

A ce sujet, il importe de souligner que la Fonction publique n'a pas toujours répondu aux attentes de l'Ecole, ni maintenu les bonnes dispositions qui étaient les siennes, explicitement (15) ou implicitement, lors de sa création. A ce moment-là, en effet, il était entendu que l'administration québécoise ferait tout en son possible pour faire profiter l'Ecole et ses étudiants du savoir-faire et de l'expérience de ses membres. Il conviendrait donc de réexaminer les modalités d'une meilleure utilisation des hauts fonctionnaires au bénéfice de l'ENAP, à titre de professeurs invités, pour des durées variables, ou de chargés de cours, de maîtres de travaux, de tuteurs de recherches ou de thèses...

Le financement de l'ENAP

L'ENAP s'autofinance aux deux-tiers: 4 000 000 de dollars environ, sur des revenus totaux de 12 500 000 dollars, proviennent du Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science en 1986-87. Ce taux est plus élevé même que celui de l'IAF et de l'INRS, et il est de loin le plus élevé de tous les taux d'autofinancement des établissements universitaires du Québec.

(15) Voir plus spécialement, à ce sujet, le "Deuxième Rapport du Groupe de Travail chargé des problèmes de la formation et du perfectionnement des administrateurs publics", cité précédemment.

Cette "performance" soulève des réactions contradictoires. D'un côté, elle suscite l'admiration, puisqu'un tel esprit d'entreprise répond aux voeux des autorités gouvernementales, qui souhaitent que les établissements universitaires fassent plus largement appel à des sources externes de revenus; d'un autre côté, elle fait naître l'inquiétude, puisqu'elle est le fruit d'une hypertrophie relative de la fonction "perfectionnement", au détriment sans doute de la fonction "formation".

S'il advenait que soit défini un nouvel équilibre des fonctions, au bénéfice de la "formation" et de la "recherche", cela signifierait peut-être pour l'ENAP un problème de financement important. En effet, la formule actuelle de calcul des subventions pour le développement ne tient pas compte de certaines caractéristiques de l'Ecole:

- concentration de l'enseignement au niveau du deuxième cycle seulement,
- enseignement de type professionnel seulement,
- maintien de services permanents dans deux villes, Québec et Montréal,
- répartition des enseignements en cinq villes (Québec, Montréal, Hull, Trois-Rivières et Chicoutimi),
- absence d'économies d'échelle, eu égard à la faible dimension des cohortes.

Dans leurs mémoires respectifs à la Commission parlementaire de l'Education, l'automne dernier, l'Université du Québec et l'ENAP demandaient que ces facteurs spécifiques soient pris en considération dans la mise au point d'une nouvelle formule de financement, et dans son application à l'Ecole; à cet égard, une attention toute spéciale devait être portée au financement des activités en région, du moins si l'on souhaitait que l'Ecole continue à répondre aux besoins autres que ceux de Québec et des organismes centraux du Gouvernement.

6.3 Propositions quant aux orientations et au financement de l'ENAP

Relativement à l'opportunité d'un enseignement en administration publique et d'une école d'administration publique

Après avoir analysé les arguments qui militent soit en faveur, soit à l'encontre d'une distinction entre administration publique et administration privée, le Groupe de travail s'entend pour conserver cette distinction, et il se prononce en faveur du maintien d'une maîtrise en administration publique à l'ENAP.

Le Groupe de travail, après étude historique de l'ENAP, constate que la mission qui lui a été conférée par lettres patentes lui donne comme champ l'administration publique et lui en donne l'exclusivité. Il constate que l'ENAP s'est acquittée depuis 1969 de cette mission à Québec, d'abord, à Montréal, ensuite, et dans plusieurs autres régions du Québec actuellement. Il constate aussi qu'il ne semble pas y avoir de critiques quant aux services rendus par l'ENAP en région. Il note enfin que le Conseil des Universités, en 1973, a recommandé que soit confirmée la mission de l'ENAP.

En conséquence, le Groupe de travail recommande

RECOMMANDATION 22

QUE soient confirmées les missions de l'ENAP conformément à ses lettres-patentes originelles et compte tenu des recommandations qui suivent.

QUE ces missions soient poursuivies sur l'ensemble du territoire québécois, en collaboration étroite avec les universités constituantes du réseau de l'Université du Québec et avec les autres universités.

Relativement à l'arrimage entre ENAP et Gouvernement, et à l'équilibre dans la structure du corps professoral de l'école

Le Groupe de travail a constaté que les discussions sur ce point entre l'ENAP et les représentants de la Fonction publique n'ont pas été fructueuses. Pourtant, une collaboration constante entre ENAP, Fonction publique et réseaux conditionne à la fois la validité et la mise à jour des objectifs de l'Ecole, de même que la qualité de ses enseignements. Il est essentiel que ces derniers puissent être fécondés par l'expérience des administrateurs publics.

L'ajustement de l'équilibre du corps professoral évoqué précédemment pourrait être corrigé par un recours plus important aux services des hauts fonctionnaires des divers niveaux de gouvernement, y compris des gouvernements municipaux, tel qu'il était prévu dans les mémoires qui ont conduit à la fondation de l'Ecole. À cet égard, il serait bon que soient étudiées les modalités d'une collaboration plus régulière des hauts fonctionnaires de l'Etat québécois aux activités d'enseignement et de recherche de l'Ecole.

En outre, le Groupe de travail note que la mission gouvernementale insérée au sein du CEPAQ a été l'objet de critiques variées et n'a pas répondu aux espoirs du gouvernement et de l'ENAP en ce qui a trait au renforcement de leur collaboration.

En conséquence, il recommande

RECOMMANDATION 23

QUE soient étudiées les modalités les plus propres à orienter les hauts fonctionnaires vers une collaboration avec l'Ecole aux fins d'enseignement et de recherche, à titre de conférenciers ponctuels, ou de tuteurs, ou de chargés de cours, ou de professeurs invités, ou encore de chercheurs invités, professeurs détachés pour une période de plus d'un an, chercheurs détachés...

RECOMMANDATION 24

QUE soit abolie la Mission gouvernementale, dont l'insertion au sein des activités de l'ENAP a été jugée jusqu'à maintenant peu satisfaisante.

Relativement à l'équilibre entre les diverses missions de l'Ecole

Le Groupe de travail a remarqué qu'en termes de budget les grandes fonctions de l'Ecole (formation, perfectionnement et activités internationales) étaient de niveau d'importance sensiblement égal. Pour un établissement universitaire, la fonction recherche, en particulier, a une importance stratégique. Or, à l'ENAP, elle semble parfois avoir été étouffée entre les fonctions de formation et de perfectionnement. Il convient donc de la revaloriser.

Quant à la fonction de perfectionnement, elle est essentielle, dans la perspective des objectifs d'éducation permanente retenus par tous les systèmes universitaires des pays industriels. Le problème, dans le cas de l'ENAP, est que cette fonction est trop développée et se traduit parfois par des activités dont le niveau universitaire est discutable et qui entrent en concurrence avec beaucoup d'autres organismes, particulièrement avec des firmes privées.

En matière de service international, enfin, le Groupe de travail est conscient de la position stratégique que l'ENAP occupe dans le monde francophone en matière d'administration publique. Toutefois, sa fonction internationale ne doit pas se développer au point de masquer d'autres fonctions, et surtout de mobiliser trop de ressources, particulièrement au détriment de la fonction de formation.

Ainsi, le Groupe de travail recommande

RECOMMANDATION 25

QUE l'ENAP donne la priorité à la poursuite de sa mission d'établissement universitaire, et développe en conséquence ses fonctions de formation et de recherche, en se concentrant sur la maîtrise en administration publique (et éventuellement sur le développement d'un doctorat) et sur la poursuite de projets de recherche dont une partie devrait être orientée vers la solution de problèmes délimités en concertation avec les autorités gouvernementales.

RECOMMANDATION 26

QUE, tout en considérant que la fonction de perfectionnement est partie intégrante de la mission d'un établissement universitaire, l'ENAP réévalue les modalités de poursuite de cette mission, particulièrement par un filtrage des activités organisées actuellement par la direction du perfectionnement de l'Ecole, activités qui devraient représenter un pourcentage comparable à celui que l'on retrouve généralement dans les établissements d'enseignement supérieur (soit environ 15% des activités d'ensemble de l'institution) et qui devraient dans tous les cas être compatibles avec sa mission et son niveau d'établissement universitaire.

RECOMMANDATION 27

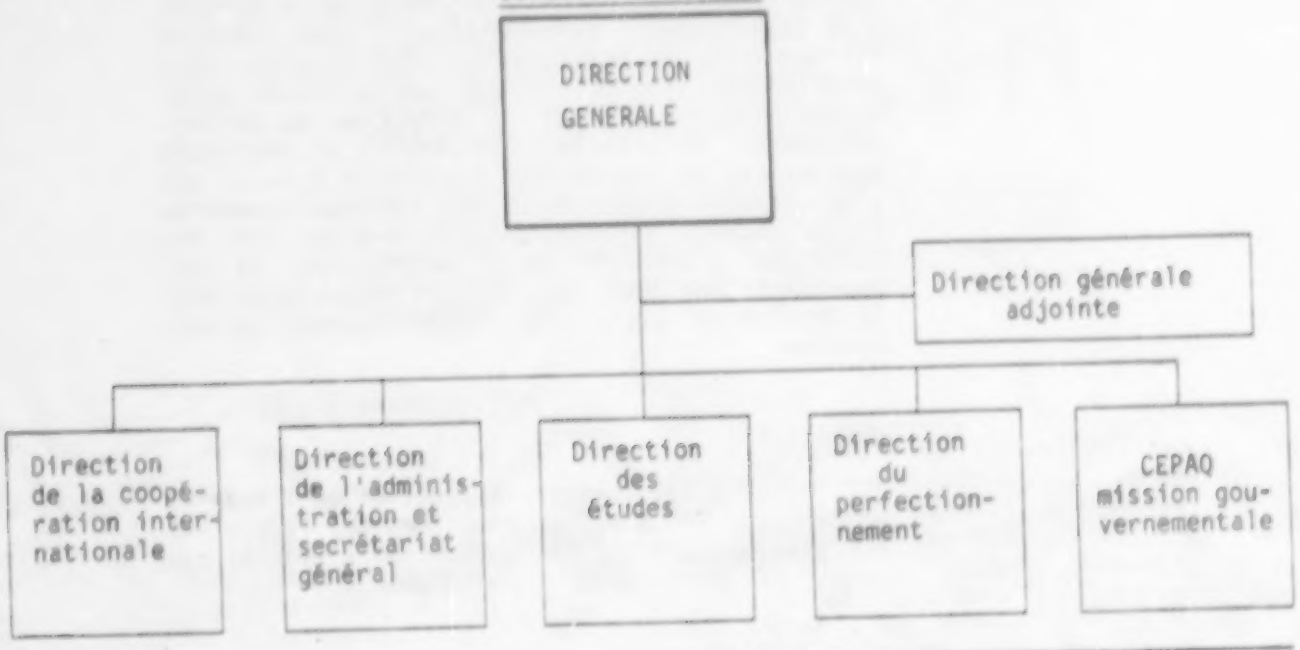
QUE, afin de revaloriser la fonction de formation et de recherche, et d'y concentrer ses ressources les plus valables, l'ENAP stabilise à leur niveau actuel ses engagements internationaux.

Ainsi que le faisait remarquer précédemment le Groupe de travail, c'est peut-être le déséquilibre relatif qui s'est peu à peu instauré dans les grandes fonctions de l'Ecole, en faveur de la fonction perfectionnement ou des services internationaux, qui a conduit l'établissement à une "surstructuration" qui semble dépasser les besoins normaux de gestion de l'établissement. Le Groupe de travail estime en particulier que le nombre d'unités de gestion et de postes de cadres y est trop important, rend la coordination intersectorielle difficile, favorise la concurrence pour les budgets, et y entraîne des coûts de gestion sans doute trop élevés.

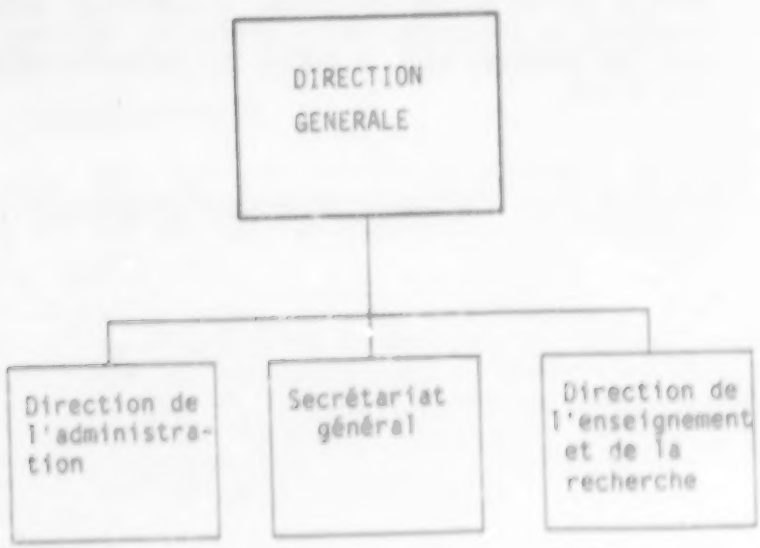
En conséquence, le Groupe de travail recommande (Voir tableau ci-joint)

STRUCTURE D'ORGANISATION DE L'ENAP

Structure actuelle



Structure proposée



RECOMMANDATION 28

QUE l'ENAP se dote de structures moins éclatées qu'actuellement, et regroupe dans une direction enseignement et recherche tout ce qui est pertinent à ses deux vocations universitaires, notamment les activités de recherche du CEPAQ et les activités de perfectionnement reliées à la maîtrise en administration publique.

Que, pour le reste, l'ENAP regroupe la totalité de ses services de gestion selon les structures générales conventionnelles (Direction générale, Direction de l'administration et Secrétariat général.)

Relativement au financement de l'Ecole

Etablissement de deuxième cycle professionnel dispensant ses enseignements sur l'ensemble du territoire québécois, et partageant ses ressources professorales en deux centres permanents, l'ENAP ne peut être financée adéquatement par une formule de financement conçue pour les universités à vocation générale, présentes à tous les cycles et en de multiples secteurs de formation. En somme, tout en recevant un montant global de subvention satisfaisant pour le moment, l'ENAP présente un cas particulier, en raison de l'absence de premier cycle et de la dispersion des enseignements.

Il conviendrait donc, si on continue à appliquer la formule actuelle, d'adopter pour l'ENAP une formule d'indexation satisfaisante, tenant compte d'un corridor pouvant dépasser plus ou moins 10% dans les variations de clientèles.

En conséquence, le Groupe de travail recommande

RECOMMANDATION 29

QUE, dans une nouvelle formule de financement, on considère l'ENAP comme un cas particulier en raison de ses caractéristiques originales décrites plus haut.

QU'en attendant la nouvelle formule de financement, le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science et l'Université du Québec continuent d'appliquer la formule actuelle qui donne à l'ENAP un taux de financement satisfaisant en tenant compte cependant d'un corridor de plus ou moins 10% dans les variations de clientèles.

7- L'ECOLE DE TECHNOLOGIE SUPERIEURE

7.1 La mission de l'ETS telle que définie

. Par la Loi de l'Université du Québec

Rappelons que c'est sur les articles 50 et 51 de la Loi sur l'Université du Québec que, comme dans les cas de l'ENAP, de l'IAF et de l'INRS, repose l'existence de l'ETS au sein du réseau de l'UQ.

. Par les lettres-patentes du 6 mars 1974

L'article 1 de ces lettres-patentes définit ainsi la mission de l'Ecole:

> "Dans le cadre des missions déjà prévues par la Loi de l'Université du Québec et à titre d'institution chargée sur le plan académique de dispenser une formation et un enseignement de niveau universitaire, l'Ecole a pour objectifs fondamentaux d'assurer, en liaison avec l'industrie, l'enseignement supérieur et la recherche en technologie, et sans restreindre la portée de ce qui précède, elle a notamment les objets suivants:
>
> a) les méthodes et les procédés d'application des connaissances scientifiques et technologiques à des utilisations pratiques dans l'industrie, le commerce et les services publics;
>
> b) l'ingénierie d'application dans les connaissances scientifiques;
>
> c) l'expérimentation, le développement et la recherche appliquée en technologie;
>
> d) les spécialisations dans les technologies actuelles et nouvelles;

e) les stages pratiques de formation technologique;

f) des programmes de cours conduisant à l'exercice des professions correspondant au domaine de la technologie supérieure;

g) des enseignements de recyclage et de perfectionnement en technologie."

Quant à l'article 2, il précise:

"L'Ecole est une corporation au sens du Code civil et elle peut en exercer tous les pouvoirs généraux en outre des pouvoirs spéciaux que lui confère la Loi de l'Université du Québec."

. Par plusieurs rapports sur la formation en technologie au Québec

De 1964 (Rapport Parent) à aujourd'hui (Rapport du Conseil des universités sur "La formation et la recherche dans le secteur de l'ingénierie") il y a eu unanimité pour (16):

. reconnaître l'importance chaque jour plus grande de "l'éducation technologique";

. distinguer formation en "technologie" de formation en "ingénierie", au niveau universitaire;

. affirmer l'urgence pour le Québec de former plus de diplômés en technologie, au niveau supérieur, pour faire face à diverses exigences: croissance rapide des besoins exprimés par le milieu manufacturier, sous-production actuelle de diplômés en technologie au Québec, retard du Québec en ce domaine...

(16) Voir à ce sujet Annexe 7 : "Documents de référence majeurs sur la création et le développement de l'ETS."

Les rapports publiés par le Conseil supérieur de l'Education en février et mars 1971 (et particulièrement le Rapport Letendre) et le Rapport de l'Opération Sciences appliquées (O.S.A.) ont fait ressortir "l'inaptitude des facultés de génie existantes" à prendre charge de la formation universitaire en technologie; cette position, soutenue par les représentants du milieu socio-économique, a été dès 1973 appuyée par le Conseil des universités et par le ministère de l'Education. La position de l'Opération Sciences appliquées, qui est la plus explicite de toutes, était fondée sur les arguments suivants:

- orientation trop fondamentale des programmes et des enseignements des facultés de génie existantes;
- inexpérience des professeurs de ces facultés en matière d'application de l'ingénierie;
- danger de récupération par "l'ingénierie théorique" et les professeurs actuels de tous nouveaux programmes de formation technologique qui seraient implantés au sein d'un établissement existant.

D'où l'insistance soutenue des membres de l'O.S.A., et particulièrement des membres représentant les milieux d'affaires et les milieux de l'ingénierie, en faveur de la création d'un établissement nouveau situé hors des cadres existants, quoique rattaché à une université.

En 1973, le gouvernement du Québec choisissait l'Université du Québec comme lieu de rattachement d'une nouvelle école, pour deux raisons principales: sa structure réseau et sa mission provinciale. La structure réseau de l'Université du Québec permettait en effet le développement d'une école autonome ayant des mandats spécifiques. Le rattachement à l'UQ permettait aussi d'éviter l'écueil des facultés et des programmes existants, selon le souhait des organismes qui se sont prononcés sur la question, afin que les objectifs particuliers d'une formation technologique ne soient pas déviés par une institution ayant des professeurs trop orientés vers des enseignements fondamentaux. Cette décision, enfin, assurait le rattachement à des cadres universitaires fournissant un soutien académique, un soutien logistique et un soutien administratif.

Après 5 ans de fonctionnement, une évaluation de l'expérience était menée par le Comité O'Brien, qui recommandait l'implantation définitive de l'ETS; sur la base de ce rapport, le Conseil des universités transmettait à son tour au ministre de l'Education un avis qui entérinait les conclusions du Comité O'Brien (20 avril 1979).

7.2 La problématique actuelle

Cette problématique tourne autour de deux questions principales:

. le statut professionnel des diplômés de l'Ecole;

. l'hypothèse d'un élargissement de l'assiette territoriale de l'Ecole, afin de répondre aux demandes insatisfaites des régions périphériques.

Le statut professionnel des diplômés de l'Ecole

Le problème du statut professionnel des diplômés de l'Ecole est le résultat d'un débat entre ingénieurs: ceux qui ont, dans les rapports précités, recommandé instamment la création d'une telle école, d'un côté, et ceux qui, d'un autre côté, défendent des positions interdisant l'entrée des diplômés de l'école au sein de l'Ordre des ingénieurs.

Au 29 juin 1987, après plus de dix ans de discussions, la question de la reconnaissance professionnelle des diplômés de l'ETS n'a toujours pas reçu de réponse, bien que les parties au dossier aient été très actives.

Il y a actuellement devant la Cour d'appel deux causes, sur lesquelles la Cour serait en mesure de se prononcer à la fin de 1987 ou au début de l'année 1988. En effet, l'Ordre des ingénieurs refuse aux finissants de l'ETS le titre d'ingénieurs, que les finissants, par contre, exigent de porter. Rappelons que l'argumentation de l'Ordre des ingénieurs se fonde sur le fait que l'ETS

n'aurait pas un programme conforme aux normes du Bureau canadien d'accréditation (BCA), alors que l'ETS et les étudiants soutiennent que le programme de l'Ecole respecte rigoureusement les recommandations de l'Opération sciences appliquées, entérinées par le Conseil des universités en 1973, relativement au régime des études et à la structure du programme; ils ajoutent même que ce sont les facultés traditionnelles d'ingénierie qui n'ont pas respecté les spécifications de l'OSA, du Conseil des universités et du ministère de l'Education quant au nombre total de crédits devant composer un programme de premier cycle.

Au 29 juin 1987, nous considérons que la situation est bloquée, en dépit de la reconnaissance générale du fait que l'ETS répond à un besoin urgent, que ses finissants sont en demande sur le marché du travail et que tout retard apporté à la reconnaissance de ses diplômés risque d'aller à l'encontre de l'intérêt économique du Québec.

La demande insatisfaite des régions périphériques

Une évaluation fondée sur l'expérience des chefs de file des milieux de l'industrie, des services et des municipalités, montre que les besoins en matière de spécialistes en technologie supérieure se concentrent principalement dans la région de Montréal, siège de l'ETS, mais existent aussi dans plusieurs bassins industriels périphériques: Mauricie, Saguenay-Lac-St-Jean, Estrie, Abitibi ainsi que dans la région de Québec. On note également d'importants besoins de perfectionnement des technologues, de même que la nécessité de développer la recherche dans le domaine du transfert de technologie.

Toutefois, l'ampleur relative de la demande ne justifie pas, pour le moment du moins, la création d'écoles autonomes à Québec, Trois-Rivières, Chicoutimi, Sherbrooke, Rimouski ou Rouyn; il s'agirait d'une solution coûteuse et, sans doute, dangereuse sur le plan de la qualité de la formation.

L'article 3 des lettres-patentes de l'Ecole, que nous citions précédemment, permettrait d'apporter à la demande et aux besoins des régions périphériques une réponse correcte. Grâce à son insertion dans le réseau de l'Université du Québec et à l'ouverture qu'elle donne à une collaboration fonctionnelle avec les universités constituantes de Trois-Rivières, de Chicoutimi, de Rimouski ou de

Rouyn, l'Ecole peut élargir son assiette territoriale, selon des modalités à déterminer mais à des conditions peu onéreuses, et ouvrir ses programmes à des clientèles nouvelles, dans toute région qui démontrerait qu'il y existe une clientèle suffisante.

7.3 Propositions quant à la reconnaissance des diplômés et au développement de l'ETS

Quant à la reconnaissance des diplômés

Le Groupe de travail a examiné à cet égard plusieurs hypothèses:

. négocier avec l'Ordre des ingénieurs,

. utiliser l'Ordre des technologues de sciences appliquées,

. créer une corporation professionnelle nouvelle.

Après avoir rapidement éliminé la deuxième hypothèse, puisque l'Ordre des technologues accueille des finissants de Cegep et non des diplômés universitaires, le Groupe de travail a concentré sa discussion sur les avantages et les inconvénients des deux autres hypothèses. Au terme de son analyse, il penche plutôt vers une approche de souplesse et de prise de contact avec l'Ordre des ingénieurs, à partir des réponses concrètes que l'ETS pourrait donner aux exigences déjà connues de l'Ordre. A cette fin, le ministre pourrait nommer une personne de haute crédibilité chargée d'entrer en contact avec les deux parties pour tenter de résoudre les difficultés qui, jusqu'à maintenant, ont empêché toute entente.

Ce n'est que dans l'hypothèse où cette tentative de médiation s'avérerait infructueuse qu'il faudrait alors envisager la création d'une corporation nouvelle.

En conséquence, le Groupe de travail recommande

RECOMMANDATION 30

QUE, par l'intermédiaire d'une personnalité de haute crédibilité assumant un rôle de conciliation, l'UQ et l'ETS reprennent le dialogue avec l'Ordre des ingénieurs du Québec, en vue de l'établissement d'une base d'entente permettant l'intégration des diplômés de l'Ecole au sein de l'Ordre.

Quant à la satisfaction de la demande régionale en matière de technologie supérieure

Pour ce qui est des régions dans lesquelles sont implantées les universités constituantes de l'UQ, les solutions juridiques et opérationnelles sont déjà inscrites dans les lettres-patentes de l'ETS et dans les Règlements généraux, de même que dans les pratiques de l'UQ. L'extension des programmes d'une constituante à l'échelle de l'ensemble du réseau est inscrite dans la finalité même de l'Université du Québec. Pour ce qui est de la technologie supérieure, l'extension des services de l'Ecole hors de Montréal, et avec la collaboration des universités constituantes, est déjà amorcée.

En ce qui concerne la région de Québec, les mêmes voies de solution devraient être suivies pour satisfaire aux besoins identifiés. Le Groupe de travail estime que l'Université du Québec et l'ETS devraient poursuivre le dialogue avec Laval pour en arriver à une solution satisfaisante pour la région.

En conséquence, le Groupe de travail recommande

RECOMMANDATION 31

QUE les besoins de diplômés en technologie supérieure dans les régions périphériques du Québec soient comblés par extension du programme actuel de l'ETS en régions, avec la collaboration des universités constituantes concernées.

QUE, en ce qui concerne les autres régions, l'UQ et l'ETS répondent aux besoins par une collaboration avec les universités concernées, et particulièrement avec l'Université Laval ou l'Université de Sherbroooke.

Il semble par ailleurs que des activités de l'ETS devraient déborder le premier cycle, et que devrait être repris le projet d'implantation d'un programme de maîtrise axé sur le transfert de technologie. De même, le développement de la recherche reste encore largement à faire dans cette institution jeune, qui vient de se doter d'une structure d'animation de la recherche.

En conséquence, le Groupe de travail recommande

RECOMMANDATION 32

QUE l'ETS consolide sa programmation au premier cycle et envisage la possibilité de développer également un programme de maîtrise axé sur le transfert de technologie, dans le respect de sa vocation et de sa compétence dans le domaine de l'ingénierie appliquée.

RECOMMANDATION 33

QUE l'ETS accélère sa planification en vue d'interventions plus poussées en matière de recherche appliquée axée sur le transfert de technologie.

Dans la perspective d'un développement plus rapide et d'une desserte plus large des besoins du Québec, l'ETS a envisagé d'ouvrir ses portes aux détenteurs d'un DEC général. Pour les membres du Groupe de travail, cet élargissement des préalables de recrutement n'est pas d'une opportunité évidente; il y aurait lieu, avant toute décision, de procéder à un examen plus approfondi de cette hypothèse. En cette matière, le Groupe de travail invite l'ETS à la prudence.

8- LES ORIENTATIONS, LE FINANCEMENT ET LE STATUT DE LA TELE-UNIVERSITE

8.1 La mission actuelle de la Télé-université, telle que définie

. Par la Loi sur l'Université du Québec

L'entité administrative "Télé-université" est régie par une Commission instituée en vertu de l'article 22 de la Loi sur l'Université du Québec, qui prévoit que:

> "L'assemblée des gouverneurs peut constituer d'autres commissions, y compris des commissions techniques consultatives et des commissions chargées de mandats spéciaux et déterminer la composition de ces commissions, la durée du mandat de leurs membres et l'étendue de leurs pouvoirs; elle nomme également les membres de ces commissions."

Les commissions ne jouissent donc pas de l'autonomie juridique, et elles tiennent leurs mandats et leurs pouvoirs non de lettres-patentes émises par le Lieutenant-Gouverneur en Conseil mais de décisions de l'Assemblée des gouverneurs prises par résolution.

Par les résolutions de l'Assemblée des gouverneurs

La Commission de la Télé-université a donc été instituée le 18 octobre 1972 par résolution de l'Assemblée des gouverneurs (A-43-796), modifiée à plusieurs reprises ultérieurement: 26 juin 1974, 28 mai 1976, 17 novembre 1976, 25 novembre 1981, 7 juillet 1982, 10 avril 1985.

La résolution initiale prévoyait

> "1- QU'initialement le projet de Télé-université prenne la forme d'un programme de développement et d'expérimentation d'une durée de cinq ans;

2- QUE ce programme ait pour objet le développement de la formation à distance;

3- QUE l'objectif général de ce programme soit de répondre à des besoins de formation générale et professionnelle de ceux que les services universitaires existants ne rejoignent pas, rejoignent difficilement ou ne satisfont pas et, à ces fins:

- développer, expérimenter et évaluer des systèmes d'apprentissage à distance suffisamment souples pour permettre une véritable diversification des objectifs et des moyens de formation;

- intégrer, dans ses systèmes, selon les besoins et les objectifs visés, les médias technologiques et socio-pédagogiques actuellement connus et disponibles;

- assurer des services universitaires appropriés aux personnes éloignées physiquement ou psychologiquement de l'Université, notamment aux populations des "régions périphériques";

4- QUE ce programme consiste en projets de formation conçus en fonction des situations de vie et de travail de ceux à qui ils sont destinés;

5- QUE ces projets soient centrés sur des thèmes nouveaux et s'adressent à des publics larges, qu'ils puissent aussi porter sur des cours communs à un grand nombre de programmes d'études ou sur des thèmes spécialisés intéressant un public plus restreint;

6- QUE ce programme comporte des activités continues de recherche et d'évaluation sur l'efficacité et le rendement des stratégies éducatives utilisées;

7- QUE ce programme fasse appel, dans la mesure du possible et selon des modalités à préciser, aux ressources humaines et techniques existantes dans l'Université du Québec et, si nécessaire, à des ressources extérieures."

. Par les avis ou décisions ultérieurs du Conseil des universités et du Gouvernement du Québec

Durant le processus de mise en place de la Télé-université, et avant l'adoption de la résolution qui précède, des consultations informelles s'étaient déroulées avec des représentants du Conseil des universités, qui jugeaient l'expérience de télé-enseignement opportune. Le projet était soumis plus formellement au Conseil, dans le cadre de son "Opération Grandes Orientations", en 1972. Dans son rapport final, le Conseil écrivait:

> "Favorable à la mise en oeuvre de nouveaux modes d'apprentissage, à l'attraction vers l'Université de toutes les populations qui désirent recourir à ses services et ont les capacités de les utiliser, favorable aussi, plus généralement, à l'insertion de l'Université dans les perspectives de l'Education permanente, qu'il propose comme principe de notre système d'Education, le Conseil des universités ne peut qu'être favorable encore, en principe, à un projet comme celui de la Télé-université qui est susceptible de favoriser la réalisation de ces trois objectifs." (17)

Plus loin, le Conseil recommandait:

> "a) QUE soit acceptée la mise sur pied d'un projet-pilote d'enseignement à distance conçu selon le modèle provisoire qu'en propose l'Université du Québec;
>
> b) QUE celle-ci en soit le maître-d'oeuvre, par l'intermédiaire de l'un de ses services, mais puisse recourir à l'assistance des autres universités, si elles y consentent;

(17) Conseil des Universités, "Objectifs généraux de l'Enseignement supérieur et Grandes Orientations des établissements", cahier III, pp. 202-203.

c) QU'avant acceptation officielle du système proposé, l'Université du Québec procède à son expérimentation à partir d'un petit nombre d'activités, et communique aux organismes responsables de l'approbation finale un dossier complémentaire assez élaboré pour permettre l'évaluation de ce projet."
(18)

En fait, pour des raisons conjoncturelles, aucun dossier complémentaire n'était présenté par l'Université du Québec, et le Conseil des universités prenait acte de la création de la Télé-université en acceptant que soit menée l'expérimentation de cinq ans prévue dans la résolution initiale de l'Assemblée des gouverneurs.

Ultérieurement, le Gouvernement du Québec confirmait implicitement et régulièrement la position du Conseil des universités et de l'Université du Québec en acceptant de financer les clientèles de la Télé-université.

8.2 La problématique actuelle

Cette problématique est caractérisée par deux faits principaux:

. la demande par l'Université du Québec de Lettres-patentes conférant à la Télé-université le statut d'Ecole supérieure, en application de la section IV de la Loi sur l'Université du Québec;

. l'avis du Conseil des universités sur "La Télé-université et l'enseignement à distance au Québec" (mars 1987).

Avant de commenter ces deux faits, un bref tableau historique de la mise en place de la Télé-université permettra de mieux saisir l'ensemble de la problématique.

La Télé-université: quelques faits et chiffres

La Télé-université a donc été créée le 18 octobre 1972 par résolution de l'Assemblée des gouverneurs, après deux années d'analyse des expériences étrangères et du marché québécois. Le Conseil des universités rappelle dans son avis de mars 1987 que:

(18) Conseil des Universités, Op. cit., p.204

> "...cette décision a été prise après que les grandes orientations de l'Université du Québec aient été consolidées; la Télé-université a donc dû s'ajuster à un environnement et à un réseau universitaire existants..."(19)

La résolution de l'Assemblée des gouverneurs reconnaissait trois axes de développement à la Télé-université:

. le perfectionnement des adultes, et en particulier des enseignants;

. la formation culturelle;

. la réalisation, conjointement avec les universités constituantes, de cours de base à l'intention de groupes d'étudiants nombreux.

La Télé-université s'engageait rapidement dans la réalisation de son mandat mais, très tôt, elle "devait être perçue comme une concurrente au sein même du réseau de l'Université du Québec." (20) De telle sorte que, pour éviter tout conflit interne, l'Assemblée des gouverneurs décidait en 1976 de ne plus mettre en oeuvre deux des trois axes de développement du nouvel organisme: le perfectionnement et les actions conjointes. La Télé-université allait donc poursuivre ses activités dans le cadre d'un seul programme, "Connaissance de l'homme et du milieu" (CHEM), correspondant à l'axe "Formation culturelle".

En dépit de l'émondage de son champ d'intervention, la Télé-université voyait ses clientèles s'accroître rapidement, et atteindre un niveau moyen de 2 000 étudiants-équivalents (ou 20 000 étudiants/cours) par an. Elle a développé une centaine de cours donnant accès à des crédits universitaires. L'âge moyen de ses étudiants est supérieur à ce que l'on retrouve dans les autres universités (38 ans en moyenne contre 32 ans); elle reçoit plus de femmes que d'hommes (53% contre 47% en 1984-85), et la majorité de ses étudiants appartiennent à la population active (entre 65 et 70% en moyenne); d'ailleurs, plus du tiers de ses étudiants détennent déjà un diplôme universitaire.

(19) Conseil des universités, "La Télé-université et l'enseignement à distance au Québec, mars 1987, p. 11.

(20) Ibid., p. 12.

Malgré l'étroitesse de son champ d'intervention, la Téléuniversité a donc accueilli un nombre important d'étudiants, et prouvé ainsi son utilité pour une clientèle ne pouvant ou ne désirant pas s'inscrire dans les universités existantes. Or, malgré cette preuve d'opportunité, elle s'est heurtée depuis sa création à des obstacles si importants que le Conseil des universités a pu écrire dans son avis de mars 1987 que

> "le plan de développement de la Télé-université est à bien des points de vue beaucoup plus le fait d'une institution soucieuse de s'affirmer et de trouver sa voie sur un terrain déjà occupé et miné, que celui d'un établissement mieux assuré et dès lors préoccupé d'assurer les meilleurs services possibles à sa clientèle potentielle." (21)

En fait, les paramètres du système de financement de l'Enseignement supérieur, qui prennent en considération avant tout le nombre absolu des étudiants, et la crainte des universités constituantes de l'UQ de voir des clientèles leur échapper, donc leur financement être réduit, ont placé la Télé-université, constamment, dans une position défensive qui lui interdisait de poursuivre sa mission originelle, c'est-à-dire de répondre aux besoins réels des populations.

La demande de Lettres-patentes et l'avis négatif du Conseil des universités relativement à l'émission immédiate de telles Lettres-patentes

En 1979, l'Université du Québec soumettait au Gouvernement du Québec, au bénéfice de la Télé-université, une demande de Lettres-patentes. Il lui semblait en effet que, malgré les difficultés précitées, les besoins québécois en matière d'enseignement à distance suggéraient l'existence d'un établissement autonome, ayant toute la latitude voulue pour gérer une infrastructure importante de production et de diffusion de cours médiatisés.

Le 12 juin 1985, le Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Science et de la Technologie sollicitait du Conseil des universités un avis sur l'opportunité de donner suite à la demande de l'Université du Québec. Le Conseil des universités se prononçait sur la question en mars dernier. Tout en affirmant l'urgence de développer l'enseignement à distance et la médiatisation des cours au

(21) Ibid., p. 25.

Québec, le Conseil des universités estimait qu'il ne pouvait recommander l'émission de Lettres-patentes, du moins dans le cadre du libellé proposé par l'Université du Québec. Celle-ci demandait en particulier, dans l'article 1, paragraphe a), qu'il soit permis à la Télé-université:

> "d'offrir, par le mode d'enseignement à distance, des activités et des programmes de formation universitaire, à des étudiants adultes qui n'ont pas accès, individuellement ou collectivement, aux services universitaires déjà offerts au plan régional dans les mêmes domaines".

Le Conseil estimait en effet que,

> "interprété étroitement, l'article 1 a) pourrait signifier à toutes fins utiles la fin des activités de la Télé-université dans les régions de Montréal et de Québec, ce qui, on peut l'imaginer, n'était pas le but poursuivi. Interprété trop largement, par contre, il serait jugé menaçant par les petites universités régionales". (22)

Et le Conseil affirmait en outre que, "la marge de manoeuvre" de la Télé-université paraissant si mince,

> "il y aurait tout lieu de s'attendre à ce que le futur de la Télé-université ne soit guère moins troublé que son passé, si elle finissait par obtenir un statut défini de pareille façon." (22)

Tout compte fait, après avoir jugé qu'il y avait lieu de répondre d'une façon urgente à des besoins considérables en matière d'enseignement à distance, le Conseil des universités affirmait que l'Université du Québec n'avait pas défendu suffisamment sa Télé-université, au cours des dernières années, pour accorder à celle-ci des lettres-patentes dans le cadre du réseau. En même temps, le Conseil reconnaissait que

(22) Ibid., p. 17.

> "c'est à l'intérieur du réseau de l'Université du Québec que se retrouvent les partenaires les plus immédiats de la Télé-université, ceux avec lesquels elle doit principalement compter pour offrir des services de qualité aux populations éloignées." (23)

Et il admettait que

> "...le maintien sous condition de la Télé-université au sein de l'Université du Québec présenterait un caractère de continuité et dès lors risquerait moins de susciter des résistances ou des blocages qui rendraient plus difficiles les collaborations inter-institutionnelles. Encore faudrait-il cependant que l'Université du Québec accepte de considérer l'enseignement à distance comme une mission et une responsabilité vis-à-vis de la société québécoise, et non pas comme une simple alternative qu'on utilise quand il n'y a pas risque d'inquiéter les établissements existants..." (24)

En définitive, le Conseil des universités, ayant examiné quatre hypothèses de solution, préfère le maintien de la Télé-université au sein du réseau de l'Université du Québec à un certain nombre de conditions, et sans accepter la demande d'octroi de Lettres-patentes.

8.3 Les voies de solution quant à la mission, aux orientations et au statut de la Télé-université

Pour son analyse de la question de la Télé-université et pour l'élaboration de ses recommandations, le Groupe de travail a pu se référer au rapport du Conseil des universités et au document exprimant la réaction de l'UQ au rapport du Conseil. (25)

(23) Ibid., p. 40

(24) Ibid., pp. 40-41.

(25) Université du Québec, "La Télé-université: mission, concertation, financement", 9 juin 1987.

Les conclusions du Groupe de travail, du Conseil des universités et de l'UQ convergent sur plusieurs points:

. reconnaissance de l'importance du télé-enseignement, non seulement pour les populations éloignées géographiquement de tout centre universitaire, mais également pour tous ceux qui, pour quelque raison que ce soit, ne sont pas en mesure de faire face aux exigences d'un régime d'études à temps complet sur un campus universitaire;

. contraintes exagérées imposées jusqu'à maintenant au développement de la Télé-université par les universités constituantes de l'Université du Québec, et nécessité de placer désormais ses relations avec les autres partenaires du réseau sous le signe de la concertation et non plus sous celui de la compétition;

. nécessité de donner plus d'ampleur et de diversité à la programmation propre de la Télé-université, en réponse aux besoins d'enseignement à distance, qu'ils soient de nature professionnelle ou de nature culturelle;

. opportunité d'une collaboration accrue entre la Télé-université et les autres universités en vue de la médiatisation d'un plus grand nombre de cours, en particulier de cours de base offerts à des clientèles nombreuses;

. opportunité d'un développement accéléré des recherches sur la médiatisation des enseignements;

. nécessité de mise au point d'une formule spécifique de financement qui évite la concurrence dans le recrutement des clientèles entre les universités et la Télé-université, mais favorise au contraire leur collaboration pour la médiatisation et la diffusion des cours;

. utilité d'une ouverture du conseil d'administration de la Télé-université à des représentants d'autres universités du réseau de l'UQ.

En définitive, il semble qu'il y ait consensus général pour revenir aux objectifs et mandats originels de la Télé-université, tels qu'exposés dans la résolution de 1972. (voir Supra, 8.1).

Le Groupe de travail estime par contre que certaines questions devraient être plus fouillées qu'elles ne l'ont été dans le rapport du Conseil des universités:

. niveau universitaire de la programmation de la Télé-université;

. coûts de l'enseignement à distance, et hypothèses en vue de la normalisation de ces coûts;

. mode de liaison et de collaboration avec la Direction générale des cours par correspondance du ministère de l'Education.

Aussi le Groupe de travail recommande-t-il

RECOMMANDATION 34

QUE soit élargie la programmation propre de la Télé-université, conformément aux besoins identifiés en matière d'enseignement médiatisé, et non en fonction de la complémentarité avec la programmation traditionnelle des universités ou des limites de leurs aires présumées de desserte.

RECOMMANDATION 35

QUE la Télé-université collabore plus intensément avec les autres universités constituantes du réseau de l'UQ en vue de la médiatisation et de la diffusion de cours et de programmes, principalement de cours de base à grande demande qui soient reconnus par toutes les universités.

QUE soient plus particulièrement mis au point des mécanismes de coordination des activités de la Télé-université et des activités des universités constituantes périphériques, afin que continuent à être desservies les populations actuellement inscrites dans les sous-centres, et que chaque fois que nécessaire la Télé-université prenne le relais des universités constituantes, en collaboration avec celles-ci, pour assurer des services de qualité aussi complets que possible.

RECOMMANDATION 36

QUE soit mise au point rapidement une formule spécifique de financement qui évite la concurrence indue entre la Télé-université et les autres établissements dans le recrutement des clientèles, et que soient prévus dans cette formule des incitatifs appropriés, qui permettent de couvrir correctement leurs coûts respectifs lorsqu'ils collaborent en vue de la médiatisation et de la diffusion de l'enseignement à distance.

QUE soit étudiée l'hypothèse, pour la Télé-université, d'un financement à partir de coûts normés qui soient inférieurs aux coûts moyens des enseignements dans les universités traditionnelles, toutes choses étant égales quant au niveau et aux secteurs d'enseignement.

RECOMMANDATION 37

QUE la Télé-université intensifie son engagement en matière de recherche, en consacrant ses efforts principalement aux questions de médiatisation.

RECOMMANDATION 38

QU'en ce qui concerne le statut formel de l'établissement, le ministre accepte la recommandation du Conseil des universités" de ne pas donner suite à la demande de lettres-patentes pour la Télé-université de l'Université du Québec", du moins à court terme.

QUE soit aussi acceptée la recommandation du Conseil des universités "d'exiger, comme condition du maintien de la Télé-université au sein de l'Université du Québec, que l'Université du Québec s'engage formellement à permettre à la Télé-université de se développer en réponse aux véritables besoins de formation à distance de la société québécoise...", et "de lui demander, dans 5 ans, de faire état des progrès accomplis dans cette voie."

RECOMMANDATION 39

QUE, afin de favoriser une collaboration plus intense entre la Télé-université et les autres universités du réseau, l'Université du Québec revoie, conformément à la recommandation du Conseil des universités, la composition du conseil d'administration de la Télé-université pour augmenter en son sein le nombre de représentants des universités constituantes.

9- L'EVOLUTION DU ROLE DU "SIEGE SOCIAL" DE L'UNIVERSITE DU QUEBEC

Au sein du réseau de l'Université du Québec, mais aussi à l'extérieur de celui-ci, l'expression "Siège social" a été souvent utilisée en lieu et place de "Corporation centrale de l'Université du Québec" ou de "Université du Québec". Le recours à l'expression "Siège social", et à la réalité physique qu'elle recouvre - installations physiques et personnel de la Corporation centrale - a eu pour conséquences de placer les organismes décisionnels centraux sur le même pied que les officiers de ce que l'on appelle le "Siège social", ce qui est contraire à l'intention du Législateur.

C'est la raison pour laquelle, dorénavant, il serait préférable de parler de "Corporation centrale" plutôt que de "Siège social".

9.1 Les fonctions de la Corporation centrale telles que définies

. Par la Loi sur l'Université du Québec

Les fonctions de la Corporation centrale se définissent à partir de celles attribuées par la Loi à l'Université et à ses organismes officiels de direction. La Loi dit de l'Université du Québec, dans son ensemble, qu'elle "a pour objet l'enseignement supérieur et la recherche" (article 3); pour la poursuite de cette mission, elle lui attribue des "Droits et pouvoirs" étendus (articles 4 et 5):

> "Article 4
>
> L'Université est une corporation au sens du Code civil et elle peut en exercer tous les pouvoirs généraux en outre des pouvoirs spéciaux que lui confère la présente loi. Elle peut notamment:
>
> a) décerner tous grades, diplômes ou certificats universitaires;
>
> b) recommander au ministre la création, en vertu de la présente loi, d'universités constituantes, d'instituts de recherche ou d'écoles supérieures;

c) conclure, avec tout établissement d'enseignement ou de recherche, tout accord qu'elle juge utile à la poursuite de ses fins;

d) faire sur son crédit des emprunts de deniers par tout mode reconnu par la loi et spécialement par lettre de change, billet ou autre effet négociable;

e) hypothéquer ou nantir ses immeubles, donner en gage ou grever d'une autre charge ses biens meubles pour assurer le paiement de ses emprunts ou l'exécution de ses obligations;

f) émettre des obligations ou autres titres ou valeurs et les vendre, échanger, nantir ou mettre en gage;

g) nonobstant les dispositions du Code civil, hypothéquer, nantir ou mettre en gage, sans dépossession, céder ou transporter ses biens meubles ou immeubles, présents ou futurs pour assurer le paiement des obligations ou valeurs émises, donner une partie seulement de ces garanties pour les mêmes fins, et constituer telle hypothèque, tel nantissement ou tel gage par acte de fidéicommis, conformément à la Loi sur les pouvoirs spéciaux des corporations (chapitre P-16);

h) acquérir, posséder, louer, détenir, administrer et aliéner des biens, meubles et immeubles, par tous modes légaux et à tout titre sans être assujetti à la Loi sur la main morte (chapitre M-1);

i) placer ces fonds de toute manière jugée appropriée, soit en son nom, soit au nom de fiduciaires;

j) accepter tout don, legs ou autre libéralité.

Article 5

L'Université peut, avec l'autorisation du gouvernement, exproprier tout immeuble nécessaire à ses fins ou à celles des universités constituantes, instituts de recherche ou écoles supérieures, sauf un immeuble servant à des fins de religion ou d'éducation."

Ces droits et pouvoirs s'exercent par l'intermédiaire de quatre organismes désignés par la Loi:

- l'Assemblée des gouverneurs, organisme décisionnel suprême, qui constitue le Conseil d'administration de l'UQ et dont les pouvoirs sont déterminés aux articles 7 à 12, 14, 17 et 22;
- le Comité exécutif, responsable de l'administration courante (articles 15 et 16);
- le Conseil des études, chargé des questions d'enseignement et de recherche (articles 18 à 20);
- la Commission de planification, "chargée d'étudier toute question relative au développement de l'Université du Québec" (article 21).

Ces trois derniers organismes agissent soit à titre consultatif, auprès de l'Assemblée des gouverneurs, soit à titre décisionnel, par délégation prévue par la Loi dans des domaines spécifiques.

- <u>Par les règlements généraux de l'Université</u>

Les Règlements généraux sont plus précis en ce qui a trait aux droits et pouvoirs, ou plus exactement aux activités, qui doivent être ceux des organismes centraux, donc en ce qui a trait aux matières sur lesquelles doit intervenir la Corporation UQ:

- organisation de l'enseignement et de la recherche, programmes et régimes des études, gestion des dossiers étudiants, politiques diverses concernant l'enseignement ou la recherche (évaluation des programmes d'études, évaluation de la recherche, services aux étudiants, services à la collectivité...), sujets couverts par les Règlements généraux 1 à 5;

. gestion des ressources humaines (Règlement général 6);

. affaires administratives et financières (Règlement général 7);

. planification (Règlement général 8);

. communications, affaires publiques... (Règlements 9 à 12).

. Par les décisions de l'Assemblée des gouverneurs ayant trait à la mise en commun de certains services

En outre, l'Université du Québec a dû peu à peu développer des services communs ou des activités de support aux constituantes, à la demande de quelques-unes d'entre elles, ou après décision de l'Assemblée des gouverneurs, soit à des fins d'économie, soit à des fins d'accroissement de la synergie interconstituantes. De tels services, dont le coût total a dépassé 11 millions de dollars en 1985-86, sur un budget total de 15 millions, couvrent de nombreux domaines:

. services informatiques,
. télécommunications,
. bibliothèques et banques de données,
. édition des annuaires,
. régimes d'assurances collectives et régime de retraite,
. quelques programmes d'études avancées,
. certains achats en commun,
. Presses universitaires...

. Bilan relatif aux fonctions de l'Université du Québec

Au total, l'Université du Québec, corporation centrale du réseau, exerce son rôle par ses organismes décisionnels, et plus spécialement l'Assemblée des gouverneurs, en deux domaines majeurs: direction, contrôle et développement de l'ensemble du réseau, d'une part, support technique aux constituantes et gestion de services communs, d'autre part.

9.2 La problématique actuelle

Au coeur de la problématique de l'UQ, corporation centrale, figure la remise en question périodique de son rôle.

Pour ne considérer que l'histoire récente, les positions de l'UQAM amenèrent l'Assemblée des gouverneurs à mettre sur pied, le 15 juin 1983, un "Comité d'études sur le réseau de l'Université du Québec". Le Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science ayant demandé au présent Groupe de travail de lui donner un avis sur les conclusions de ce comité, la question des relations entre l'UQAM et le réseau sera traitée plus loin.

Plus récemment, le "Groupe de travail sur la révision des fonctions et des organisations gouvernementales" (Rapport Gobeil) remettait en cause l'existence même du "Siège social". Le rapport de ce groupe recommandait "l'abolition du "Siège social" de l'Université du Québec (p.30), en la justifiant ainsi:

> "Dans la mesure où il existe un ministère distinct de l'Enseignement supérieur, l'existence du Siège social de l'Université devrait être remise en cause. Cette structure organisationnelle a été utile pour la mise sur pied des différentes constituantes. Maintenant qu'elles sont solidement établies, elles devraient devenir complètement autonomes...". (p.30)

A peine cette recommandation était-elle rendue publique (4 juillet 1986), que l'Assemblée des gouverneurs se réunissait et votait à l'unanimité une résolution réaffirmant "...la nécessité du maintien de l'Université du Québec dans son intégrité, en temps que réseau voué à une mission de planification, de coordination et de développement."

L'Assemblée des gouverneurs adoptait en même temps une longue déclaration dans laquelle elle exposait les raisons qui lui rendaient inacceptable la recommandation d'abolition du "Siège social":

"cette structure a permis l'implantation et l'accessibilité de l'Enseignement supérieur en région; elle a permis l'émergence d'un réseau universitaire de communication informatique à l'échelle du Québec. L'Université du Québec, dans sa dimension réseau, accentue le développement de la recherche en régions et suscite l'émergence d'une communauté scientifique. Les programmes d'étude de l'Université du Québec, offerts dans l'un ou l'autre des établissements, constituent un patrimoine commun du réseau. Cette intégration académique permet les échanges, suscite les complémentarités et diffuse l'excellence sur l'ensemble du territoire québécois; la communauté des professeurs et des étudiants de chaque établissement dispose d'une fenêtre sur les meilleurs programmes d'étude de l'ensemble du réseau. Au plan administratif, la vie en réseau et la concertation permanente qu'elle suscite ont été un outil déterminant de saine gestion et d'équilibre financier."(26)

Les recteurs et directeurs des unités constituantes, qui composent la majorité de l'Assemblée des gouverneurs, reprenaient cette position devant la Commission parlementaire, trois mois plus tard. Ils avaient bien conscience en effet que, faute de s'appuyer sur les ressources de l'ensemble d'un réseau, présent à l'échelle de la province, et particulièrement à Montréal et à Québec, il leur serait impossible de rendre aux régions des services aussi diversifiés et d'un aussi bon niveau de qualité que dans le passé. Pour les recteurs et directeurs, donc, les échanges au sein du réseau et l'accroissement de capacité d'intervention qui en résulte pour chaque unité constituante sont la condition du maintien des services universitaires en région.

Au terme de cette Commission parlementaire, le Ministre lui-même prenait clairement position sur l'existence du réseau de l'Université du Québec et de son "Siège social":

. "...le concept de réseau m'apparaît valable... Je ne serais pas prêt à proposer qu'on mette la hache dans le concept de réseau. Si nous acceptons le concept de réseau, je pense que nous acceptons du même souffle

(26) Voir Annexe 8

> que le concept d'un "Siège social" est également nécessaire. Si vous avez un réseau et qu'il n'y ait point de "Siège social" pour l'animer et assurer son unité, mieux vaut ne pas parler de réseau et parler d'établissements universitaires qui seront juxtaposés à côté de tous les autres que nous avons. Alors, dans ce cas-ci, il est important que l'on affirme que le "Siège social" soit maintenu, vu que nous souscrivons tous au concept de réseau en ce qui touche l'Université du Québec." (27)

Le Groupe de travail est d'avis lui aussi que l'Université du Québec, qui a été créée par le Législateur comme un réseau d'établissements universitaires, doit continuer à exister comme tel, en fonction du développement du Québec. En son sein, la Corporation centrale constitue un atout dont dispose le niveau universitaire; ses rôles ne sont et ne seront plus tout à fait les mêmes qu'en phase initiale, mais ils constituent une force capable d'animer un réseau de façon synergétique, et de présider à un développement rationnel des constituantes dont il a la responsabilité. Pour le Groupe de travail, donc, ce n'est pas la question de l'existence de la Corporation centrale qui se pose, mais plutôt celle du rôle qu'elle devra jouer dans le futur.

9.3 Quelques hypothèses quant à l'évolution du rôle, des fonctions et de l'organisation de l'UQ

Quelques postulats de base

La recherche et la discussion d'hypothèses relatives à la détermination de ce rôle pour les années à venir doivent donc prendre en considération un certain nombre de postulats:

1- le mandat de l'Université du Québec de fournir des services universitaires dans toutes les régions du Québec garde sa pertinence, eu égard aux besoins de la province en matière de ressources humaines aux fins de développement économique, social et culturel.

2- Ces services doivent être fournis à un niveau de qualité élevé.

(27) Assemblée Nationale, Journal des débats, Commission permanente de l'Education, numéro 26, 21 octobre 1986, p. CE-1521.

3- En regard de l'avenir, il faut miser sur une coopération continue entre les diverses composantes du réseau, une forte synergie interconstituantes, une vie intense en système, qui se traduiront par:

. la mobilité des ressources de toutes natures et particulièrement des ressources humaines, l'échange des programmes, le partage des ressources documentaires;

. l'équilibre dans la répartition des ressources financières;

. la coordination des activités;

. l'évaluation régulière des résultats institutionnels et le contrôle des dépenses.

4- Les organismes centraux devraient concentrer leurs activités autour des grandes fonctions d'une corporation centrale:

. planification stratégique,

. répartition des ressources et approbation des budgets,

. coordination des activités et du développement,

. évaluation institutionnelle et contrôle.

5- Les organismes centraux doivent en outre favoriser la mise en commun de certains services et le partage d'expertise, afin que jouent pleinement les effets de synergie inhérents à un réseau; pour cela, ils doivent nettement distinguer les fonctions propres à une corporation centrale (voir 4, ci-haut) des fonctions de gestion des services en commun, et ils doivent traduire cette distinction dans les structures organisationnelles internes.

En conséquence, le Groupe de travail recommande

RECOMMANDATION 40

QUE l'Université du Québec, en tant que Corporation centrale, concentre ses activités autour des grandes fonctions habituelles d'un tel organisme:

. planification stratégique et répartition des ressources entre les unités constituantes,

. coordination de leurs activités et de leur développement,

. évaluation institutionnelle,

. approbation des budgets et contrôle budgétaire,

QUE l'Université du Québec, en outre, favorise la mise en commun d'un certain nombre de services et en fasse assumer la gestion, au nom de l'ensemble des partenaires du réseau, par une commission créée par l'Assemblée des gouverneurs, composée de représentants des principaux utilisateurs nommés par l'Assemblée des gouverneurs, et présidée par le Président de l'Université du Québec.

L'accent que l'Université du Québec devra mettre sur la planification stratégique, en s'aidant du levier que constitue la répartition des ressources, de même que la nécessité de bien distinguer structurellement et financièrement le secteur de la gestion des services communs, appellent un certain nombre de changements structurels au sein de la Corporation centrale. Le Groupe de travail recommande donc

RECOMMANDATION 41

QUE soient maintenues les structures corporatives usuelles que sont la Présidence et le Secrétariat général de l'Université du Québec, avec les vice-présidences suivantes:

- la Vice-présidence à l'enseignement et à la recherche qui ajouterait à ses responsabilités celle de l'évaluation systématique des études et de la recherche, et se doterait des outils nécessaires au développement de relations plus organiques entre les groupes de recherche de l'ensemble du réseau et l'industrie.

- la Vice-présidence à la planification qui ajouterait à ses responsabilités actuelles la répartition des ressources financières et des ressources humaines.

la Vice-présidence aux affaires administratives et financières qui concentrerait ses activités sur les fonctions de gestion budgétaire et de contrôle.

une Vice-présidence aux services communs, ayant pour mandat d'assumer la gestion de l'ensemble de ces services, qui serait instituée sous l'autorité de la Commission dont la création fait l'objet de la recommandation 40 (dernier paragraphe).

RECOMMANDATION 42

QUE l'Université du Québec distingue dans ses budgets les dépenses reliées à l'administration de la Loi et aux fonctions de support qui en découlent, d'un côté, des dépenses reliées à la gestion des services communs, d'un autre côté.

Le Groupe de travail est d'avis que pour favoriser la mobilité des ressources de toute nature, et surtout des ressources humaines, de même que pour assurer l'équilibre dans la répartition des ressources financières et la coordination des activités, l'Université du Québec devra disposer des outils budgétaires nécessaires.

En conséquence, il recommande

RECOMMANDATION 43

QUE l'Université du Québec, conformément à son mandat de planification stratégique et de répartition des ressources, mette au point une nouvelle formule de répartition interne permettant d'assurer l'équilibre financier du réseau, dans le respect du mandat et des exigences du développement de chaque constituante.

10- LE RÔLE ET LE STATUT DE L'UQAM AU SEIN DU RÉSEAU DE L'UNIVERSITÉ DU QUÉBEC

Le Groupe de travail a analysé la question de l'appartenance de l'UQAM au réseau de l'Université du Québec à la lumière des principes déjà exposés quant à l'organisation de l'ensemble du réseau et quant à son rôle.

Il constate que le rapport du Comité de l'Assemblée des gouverneurs (Rapport Gourdeau) constitue, compte tenu du contexte de 1984, un excellent document, qui recommandait entre autres pour cette université constituante l'établissement d'une nouvelle base de financement, l'acceptation de nouveaux modes de représentation et des pouvoirs accrus en matière de signature de contrats. Le Groupe de travail prend acte du fait que, sur ces questions, les recommandations du Comité ont été mises en application, et particulièrement que la question de la révision de la base du financement a été réglée, compte tenu de la conjoncture financière globale des universités.

Toutefois, certaines des recommandations du Rapport sont incompatibles avec plusieurs des principes que le Groupe de travail juge essentiels au bon fonctionnement du réseau et à son développement en synergie: il s'agit en particulier des recommandations portant sur le pouvoir de décerner les diplômes, sur la nomination du recteur, et sur le statut de l'établissement. Le Groupe de travail a déjà souligné que, au contraire, il faut miser de plus en plus au sein du réseau sur une coopération continue entre les diverses composantes, une forte synergie interconstituante et une vie intense en système.

Le Groupe de travail croit que l'UQAM, qui est la plus importante université du réseau, a atteint en moins de vingt ans un niveau de développement remarquable et que, plus que jamais, elle est en mesure de contribuer, par la qualité et la quantité de ses ressources professorales et techniques, à la vitalité du réseau de l'Université du Québec et au développement de l'enseignement supérieur, non seulement à Montréal, mais également en région.

En conséquence, le Groupe de travail recommande

RECOMMANDATION 44*

QUE ne soient pas mis en application au sein du réseau de l'Université du Québec des projets de réforme qui contreviendraient aux objectifs exposés précédemment.

* Comme ancien président du Comité d'étude sur le réseau de l'Université du Québec, M. Paul Gourdeau a exprimé le souhait de prendre une part discrète à la discussion sur le statut de l'UQAM, pour favoriser parmi ses collègues une discussion objective de la question. Cependant, il exprime son accord sur l'ensemble du présent rapport et sur ses conclusions.